

LUCIEN VILHALVA DE CAMPOS

**O FLAGELO HUMANITARIO DO SÉCULO XXI: A
CRISE DE REFUGIADOS DO MÉDIO ORIENTE E
O PAPEL DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL**

Orientador: Prof. Doutor Fernando Rui de Sousa Campos

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

**Lisboa
2017**

LUCIEN VILHALVA DE CAMPOS

**O FLAGELO HUMANITARIO DO SÉCULO XXI: A
CRISE DE REFUGIADOS DO MÉDIO ORIENTE E
O PAPEL DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL**

Dissertação defendida em provas públicas para a obtenção do Grau de Mestre em Diplomacia e Relações Internacionais no Curso de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias no dia 26 de janeiro de 2017, com o Despacho Reitoral nº 489/2016 com a seguinte composição de Júri:

Presidente do Júri: Prof. Doutor Sérgio Vieira da Silva.

Arguente: Prof. Doutor Marcos Farias Ferreira.

Orientador: Prof. Doutor Fernando Rui de Sousa Campos.

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração**

**Lisboa
2017**

EPÍGRAFE

“Aparentemente, ninguém quer saber que a história contemporânea criou um novo tipo de ser humano – o tipo que é colocado em campos de concentração por seus inimigos e em campos de internamento por seus amigos” (Hannah Arendt).

DEDICATÓRIA

Primeiramente, dedico este trabalho para todos os refugiados deste mundo. Dedico, também, aos meus queridos pais, o Sr. Claudino Ramires de Campos e a Sra. Solange Vilhalva de Campos, para minha excelentíssima namorada, Cristine Kowalsky Dagnoni, e para minha pequena enteada, Sofia Dagnoni, pelos incentivos e contribuições fundamentais para a concretização deste sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por iluminar meus caminhos, concedendo-me força e energia para concluir este trabalho.

Ao meu caríssimo orientador, Prof. Doutor Fernando Campos, pela transmissão dos seus conhecimentos no decorrer do desenvolvimento deste trabalho.

Um eterno agradecimento à minha família, em especial meus pais, namorada e enteada, pela compreensão e ajuda recebida durante minha formação acadêmica.

RESUMO

A presente dissertação trata sobre o papel da diplomacia na decorrente crise de refugiados do Médio Oriente. Baseando-se na evolução das normas de proteção humana conferidas na ordem internacional humanitária, são analisadas as técnicas diplomáticas que interferem na problemática dos refugiados.

Também são identificados os principais eventos e motivações geopolíticas que possivelmente ajudaram a estimular o estalar da violência humana no mundo árabe. Enquadrando os refugiados nas relações internacionais, a dissertação pretende oferecer argumentos para que a comunidade internacional renove um compromisso global assente em valores humanitários a fim de garantir a paz e proteção aos grupos vulneráveis aos atos de beligerância humana.

Fenômeno milenar e resultante da guerra, a migração forçada é procedida de más decisões propulsoras de instabilidades e desordens em nome dos interesses de atores internacionais ou grupos sociais. Referente ao Médio Oriente, requer-se um empenho mais efetivo da comunidade internacional face a gravidade das crises humanitárias, bem como se observa uma viragem no quadro geopolítico por efeito de dois fatores: o declínio do poder hegemônico dos Estados Unidos e a nova doutrina militar russa. Estes fatores, por fim, produzem um cenário de imprevisibilidade e impunidade, cujas relações de poder estão deixando de ser claras.

Palavras-chave: Diplomacia. Crise de Refugiados. Médio Oriente. Proteção Humana. Relações Internacionais.

ABSTRACT

The present study deals with diplomacy in the occurring refugee crisis in the Middle East. Based in the evolution of the human protection laws introduced in the international humanitarian order, diplomatic techniques that interfere with the refugee problematic will be analyzed.

There will be also analyzed the main geopolitics events and motivations that most likely stimulated the human violence in the Arab world. Inserting the refugees in international relations, this study pretends to offer arguments for the international community to renew the global compromise set under humanitarian values pretended to guarantee peace and protection to vulnerable groups of human belligerence acts.

Millennial phenomenon and resultant of war, the forced migration is proceeded by bad decisions driven by instability and disorder in the name of personal interest or international actors and social groups. In relation to the Middle East, it is required a bigger and more effective effort of the international community facing the gravity of the humanitarian crisis, as well as it is observed a slew in the geopolitical frame for the effect of two factors: the decline of the hegemonic power United States of America and the new Russian military doctrine. These factors, ultimately, create a scenario of unpredictability and impunity, in which the power relations are becoming ever more unclear.

Keywords: Diplomacy. Refugee Crisis. Middle East. Human Protection. International Relations.

SIGLAS

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ANUAR – Agência das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação

ARA – American Relief Administration

AUMF – Authorization for Use of Military Force Against Terrorist

CARE – Cooperation for American Remittances to Europe

CIA – Central Intelligence Agency

CICR – Comité International de la Croix-Rouge

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

Co-IRIS – International Relations and Islamic Studies Research Cohort

CRS – Catholic Relief Services

CWS – Church World Services

DIH – Direito Internacional Humanitário

ELS – Exército Livre da Síria

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FFP – Fund For Peace

FMI – Fundo Monetário Internacional

G7 – Grupo dos Sete

IACG – Inter-Agency Coordination Group

IASC – Inter-Agency Standing Committee

IDPs – Internally Displaced Persons

IMC – International Medical Corps

IRCRCM – International Red Cross and Red Crescent Movement

IRD – International Relief and Development

JHAS – Jordan Health Aid Society

MSF – Médicos Sem Fronteiras

OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAM – Programa Alimentar Mundial

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RI – Relief International

R2P – Responsibility to Protect

UE – União Europeia

UNDP – United Nations Development Programme

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF – Fundo Nações Unidas para a Infância

UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WASH Cluster – Water Sanitation Hygiene

WHS – World Humanitarian Summit

3RP – Regional Refugee and Resilience Plan

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	10
1 ESTADO DA ARTE	18
1.1 Compreendendo a ordem internacional humanitária	22
1.2 Geografia da ação humanitária	39
2 OS REFUGIADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	52
2.1 A perspectiva realista	56
2.2 Uma resposta cosmopolita	66
3 DIPLOMACIA E GUERRA NO MUNDO ÁRABE	73
3.1 Revisão histórica	75
3.2 Pós-Guerra Fria: instabilidades e transições	94
4 A CRISE DE REFUGIADOS DO MÉDIO ORIENTE	115
4.1 Zaatari: à espera da paz	135
4.2 Inquietação, desafios e visão prospectiva	144
CONCLUSÃO	156
BIBLIOGRAFIA	162
Webgrafia	165

INTRODUÇÃO

A guerra, a violência e a perseguição já forçaram mais de sessenta e cinco milhões de pessoas a fugir de suas casas ao redor do mundo. Parte desta população é constituída por deslocados internos, indivíduos que ainda permanecem nos limites territoriais de seu país de origem. Outra parte se constitui por indivíduos dos quais atravessam as fronteiras estatais na procura de proteção internacional. Para este grupo em particular é referido o termo refugiado, condição que embora seja milenar, sua definição moderna foi organizada na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, em resposta ao fluxo massivo de migrações forçadas da Segunda Guerra Mundial.

A condição de refugiado ocorre quando um indivíduo é forçado a fugir de seu país de origem, estando incapacitado de retornar em razão do receio fundado de ser perseguido. A perseguição pode ser em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, classe social ou opinião política. Na maioria das vezes, a natureza das perseguições está relacionada à guerra e à beligerância humana. Na atualidade, metade dos refugiados do mundo são crianças, e milhares delas estão desacompanhadas por adultos ou responsáveis, evidenciando uma situação que as tornam extremamente vulneráveis às violações, como o trabalho infantil, o casamento forçado ou exploração sexual.

São diferentes histórias e roteiros que fazem parte da condição de refugiado. Jornadas perigosas e com resultados incertos são frequentes, e podem ter desfechos drásticos. Talvez a imagem do corpo do menino sírio Aylan Kurdi, de três anos, afogado na praia de Bodrum, no noroeste da Turquia, em setembro de 2015, simbolize o lastimável epílogo da condição de refugiado. Infelizmente, o pequeno Aylan Kurdi foi mais um dos milhares de refugiados que perderam a vida em rotas de fuga marítima, mais um número para as estatísticas que estão provocando comoção social.

No entanto, a imagem do corpo do menino Aylan Kurdi sem vida na praia representa o incontestável fracasso da humanidade, ao mesmo tempo que reproduz automaticamente um sentimento de frustração diante da imprudência e da negligência por parte da comunidade internacional frente a elevação do nível de sofrimento humano em regiões vulneráveis aos contextos de crise. Ainda assim, os deslocados que têm a sorte de chegar com vida em outros países, são conduzidos para campos de acolhimento ou distribuídos em centros urbanos. Depois de se confrontarem com diversos incidentes críticos e traumáticos inerentes aos ilegais canais migratórios, os deslocados externos são requerentes de asilo, e só recebem o reconhecimento do estatuto de refugiado se a solicitação de asilo for aceite pelas autoridades governamentais.

Em seguida, os requerentes de asilo podem ser vítimas de tratamentos inconsistentes e discriminatórios, tanto por parte das autoridades quanto das sociedades acolhedoras. Com frequência, os requerentes são obrigados a reconstruírem suas vidas num ambiente xenófobo e racista, sendo que muitos deles ficam totalmente dependentes da assistência provida por organizações humanitárias.

A assistência humanitária, ou propriamente a ação humanitária, é um mecanismo de resposta para com as necessidades das populações afetadas por situações de conflito ou por desastre natural. Em suma, o sistema da ação humanitária internacional opera como um instrumento de ajuda e assistência executado por agentes humanitários dos quais pretendem garantir apoio adequado para as populações deslocadas e afetadas por crises prolongadas ou situações emergenciais.

Dividindo-se em duas partes e contendo quatro capítulos, a dissertação apresenta como prelúdio o estado da arte, onde se examina cuidadosamente o sistema da ação humanitária internacional, a fim de compreender como se procede uma ordem que assume os propósitos da redução dos riscos, recuperação das sociedades afetadas e resolução dos conflitos com base no princípio do *peacebuilding*¹.

O estado da arte pretende expor argumentos que ajudam a compreender a ordem internacional humanitária organizada por atores alinhados no que tange a aplicação de respostas aos problemas humanitários. O papel da diplomacia na ordem internacional humanitária é defrontar com humanitarismo a natureza volátil da violência humana e dos novos riscos, promovendo a reconstrução das populações afetadas por crises humanitárias. A diplomacia humanitária é sustentada por disposições jurídicas em prol da proteção humana em caso de desordem generalizada.

O estado da arte não hesita em discorrer sobre a construção do direito humanitário, dos direitos humanos e dos refugiados como desafios da paz sobre a guerra. Na tentativa para se desvendar a complexidade da ordem internacional humanitária, o estado da arte identifica seus quatro períodos. Entende-se que a explanação gradual destes períodos é indispensável para o entendimento da evolução normativa do sistema da ação humanitária, bem como do comportamento coletivo dos Estados perante os problemas humanitários e da operacionalização da Organização das Nações Unidas.

¹ Em português, ‘construção ou consolidação da paz’. Em síntese, este princípio promove a paz sustentável, abordando as causas profundas do conflito violento. Também envolve tarefas multidimensionais que passam pelo desarmamento de movimentos rebeldes e reconstrução das instituições políticas, econômicas, judiciais e civis de países afetados por crises humanitárias.

Predominantemente financiada por Estados ocidentais, a ação humanitária foi impulsionada para seguir um processo de expansão geográfica de acordo com a construção de padrões comportamentais dos atores que a executam. Procurando introduzir os fundamentos teóricos abordados no decorrer deste estudo, o estado da arte apresenta os princípios humanitários na medida em que esclarece o processo de evolução histórica e expansão geográfica da ordem internacional humanitária e de seus instrumentos que trabalham na mitigação do sofrimento humano, proteção e de redução das vulnerabilidades adjacentes às populações afetadas por contextos de conflitos armados.

De modo descritivo, o estado da arte apresenta bases teóricas que explicam o funcionamento da ordem internacional humanitária e o devido cumprimento do seu sistema normativo de proteção aos refugiados. Com a colaboração das argumentações de autores renomados nas áreas acadêmicas da diplomacia, das relações internacionais, direitos humanos, teoria e filosofia política, são construídas análises conceituais que esclarecem de forma breve uma ordem cuja teoricamente foi elaborada para criar condições para tornar um ambiente internacional mais seguro e estável.

As potências mundiais são os principais financiadores humanitários. Tendo em conta os seus próprios interesses estratégicos, estes atores assumem função decisiva do progresso ou estagnação da ordem humanitária. O estado da arte revela de maneira indiscriminatória a coexistência discrepante entre o idealismo utópico e das políticas externas realistas definidas em termos de poder. Percebe-se que a concepção idealista das relações internacionais de vocação humanitária, em companhia aos interesses estatais disfarçados de ação ética, imprimem a compreensão básica da ordem internacional humanitária e da geografia do sistema da ação humanitária. Abandonando temporariamente as técnicas de pesquisa para que seja possível empregar os recursos da lógica da demonstração, o investigador vai se tornando o filósofo do seu próprio trabalho na medida em que tenta expor uma reflexão sobre as possibilidades de resposta para com as necessidades de todas as civilizações, tendo como objetivo final o fortalecimento da segurança humana a nível global.

Após a contextualização dos temas que envolvem a proteção dos refugiados, o segundo capítulo sinaliza o final da primeira parte, visando enquadrar os refugiados nas relações internacionais, definindo o encerramento da natureza teórica e expositiva da primeira parte do estudo. A exposição do pensamento da filósofa alemã, Hannah Arendt, acerca da condição de refugiado, permite inicialmente entender a correspondência figurada entre o refugiado e um “homem nu”, destituído dos seus direitos e valores, vivendo literalmente uma “vida nua” sem

proteção adequada para com sua dignidade. Almejando obter a compreensão das causas da “vida nua” característica da condição de refugiado, o segundo capítulo deste estudo identifica a perspectiva realista das relações internacionais como principal responsável pela ocorrência das desordens internacionais e criação de Estados frágeis, resultando em crises humanitárias e o fenômeno *war and migrations*².

O segundo capítulo finaliza a primeira parte deste estudo explanando uma resposta à perspectiva realista com base nos ideais cosmopolitas da teoria política e das relações internacionais. Ao constatar que as políticas realistas incentivam a crescente desigualdade econômica através do monopólio dos recursos naturais escassos que determinam o domínio do centro frente a periferia, a resposta cosmopolita se concentra num contexto social por meio do estímulo da paz e da justiça em um mundo assinalado por clivagens sociais. Dessa maneira, averigua-se que a justiça distributiva e a hospitalidade universal são convicções que abrem passagem para a construção de sociedades plurais e cosmopolitas.

Por fim, o segundo capítulo se direciona para a exposição de um possível e desejável processo de “cosmopolitização” do sistema mundial, atuando como objeto amplificador do direito internacional cujo pode viabilizar uma reformulação das relações humanas, conseguindo assim, responder com efetividade os graves problemas humanitários e de integração social das comunidades de migrantes.

Em relação ao tema deste estudo, repara-se que os problemas humanitários do Médio Oriente são preocupantes. Milhões de deslocados internos e refugiados resultam da crescente violência humana que tem-se alastrado do Iraque para a Síria, do Afeganistão para a Palestina ocupada, da Turquia ao Iêmen.

De natureza descritiva, analítica e argumentativa, a segunda parte dá-se início com o terceiro capítulo do qual almeja a descrição da diplomacia e da guerra no mundo árabe. Inicialmente, apresenta-se uma revisão histórica das técnicas diplomáticas e das guerras que envolveram o mundo muçulmano e o não-muçulmano, partindo primeiramente do período da expansão medieval islâmica e do surgimento do conceito islâmico binário da ordem mundial. Posteriormente, se propõe discorrer sobre a dissolução da unidade muçulmana por intermédio da formação dos Estados árabes, onde as potências europeias de forma proposital desempenharam uma cultura diplomática realista para a exploração dos recursos naturais. A necessária revisão histórica comprova que o secretismo diplomático foi vital para a construção e solidificação do projeto imperialista que estabeleceu o processo de modernização do Médio Oriente.

² Tradução livre: ‘guerra e migrações’.

A diplomacia secreta como ferramenta política de um projeto imperialista europeu consagrou uma estrutura econômica que modificou os padrões da demanda e investimento no mundo árabe. O processo de modernização do Médio Oriente foi seguindo os padrões do capitalismo e livre mercado sem moderação estatal, o que pôde ter motivado o crescimento de movimentos socialistas e da militância árabe. Por conseguinte, o terceiro capítulo segue comprovando que a modernização do mundo árabe permitiu a formação do pensamento construtivista islâmico assente na particularidade das normas que compõem a identidade da população, os interesses e a diplomacia dos atores estatais.

A revisão histórica também recebe auxílio de seis escolhas analíticas de incidentes geopolíticos e diplomáticos que determinaram o curso dos eventos no mundo árabe durante o período pós-1918 ao fim da Guerra Fria. As raízes comportamentais da sociedade islâmica nascem neste período, cujo redesenhar das fronteiras árabes para a exploração dos recursos naturais afetou a vida social das comunidades, revelando consequências drásticas para a estabilidade do Médio Oriente. Explanando acontecimentos que envolveram o uso da diplomacia no mundo árabe, o terceiro capítulo apresenta uma leitura e interpretação do período da Guerra Fria perante a indiscutível importância geopolítica do Médio Oriente para as duas superpotências mundiais. Mediante a descrição de importantes eventos geopolíticos (a constituição do Estado de Israel, a Guerra do Suez, a Revolução Iraniana e a Guerra Irã-Iraque) chega-se na invasão soviética no Afeganistão, onde as relações de influência dos Estados Unidos com grupos armados afegãos, consumadas pelo treinamento e fornecimento bélico, são decisivas para a insurgência do radicalismo islâmico que veio se suceder na nova ordem mundial.

Na sequência da implosão da União Soviética, o final do terceiro capítulo apresenta as causas da Guerra do Golfo e das novas ameaças globais. Mais tarde, verifica-se que o trágico 11 de Setembro de 2001 significou uma mudança profunda na segurança e estratégia dos Estados Unidos frente ao terrorismo islâmico. A intervenção no Afeganistão e a invasão do Iraque absorveram aspirações imperialistas com motivações econômicas, embora estivessem sob a roupagem da guerra contra o terror. Em virtude disto, ao final do terceiro capítulo é possível constatar que estas intervenções foram decisivas para a criação de instabilidades e conflitos internos que mais tarde vieram a motivar crises humanitárias e grandes fluxos de migrações forçadas no Médio Oriente.

O quarto e último capítulo finaliza a segunda parte da dissertação. Neste momento é pretendido relatar a crise de refugiados do Médio Oriente. São retratados contextos humanitários na Síria, Turquia, Líbano, Iraque, Afeganistão, Iêmen, Jordânia e na Palestina ocupada, onde o mínimo de dignidade humana garantido às vítimas dos conflitos ocorre graças aos esforços medidos pelas organizações humanitárias que atuam na região. A breve descrição do papel da diplomacia humanitária desempenhada por estas organizações se torna imprescindível para o acesso de ajuda e assistência aos territórios afetados pela beligerância humana, no objetivo de garantir a presença de trabalhadores e voluntários humanitários como elementos essenciais de proteção e dissuasão.

O quarto capítulo também expõe a vida dos refugiados sírios dentro do segundo maior campo de refugiados do mundo, o Campo Zaatari, localizado na Jordânia. Na esperança de reencontrar a paz, os refugiados sírios do Campo Zaatari sobrevivem do fornecimento de assistência procedente das organizações humanitárias. Em Zaatari, a esperança - sentimento *sui generis* do ser humano - se manifesta como a grande força motriz para a sobrevivência dos refugiados. Verdadeiro retrato da crise, Zaatari também comprova que em tempos difíceis o ser humano é capaz de desenvolver habilidades e capacidades que conseguem enfrentar, suportar e superar as adversidades e constrangimentos.

Aproximando-se do término do trabalho, o quarto capítulo reserva um espaço para a exposição de uma inquietação, dois desafios e uma visão prospectiva em relação ao papel da diplomacia no âmbito do problema deste estudo, a crise de refugiados do Médio Oriente. Por conseguinte, a hipótese de trabalho se procede com a seguinte pergunta de partida: como são interpretadas as ações e técnicas diplomáticas dos atores internacionais no atual contexto humanitário do Médio Oriente?

Na pretensão de responder a pergunta de partida, delimita-se um objetivo geral e dois objetivos específicos. No objetivo geral, tenta-se prover uma análise longitudinal a respeito do papel da diplomacia no contexto humanitário e geopolítico do Médio Oriente. Para tanto, o primeiro objetivo específico procura alcançar a compreensão básica da ordem internacional humanitária para que haja a percepção da importância do papel da diplomacia e da ação humanitária no alívio do sofrimento humano.

Por último, tratando-se de uma análise longitudinal onde é necessário explanar as casualidades que se correlacionam com o tema de estudo no decorrer de um período de tempo, o segundo objetivo específico projeta identificar os eventos geopolíticos cronológicos que de certa forma ajudaram a estimular a ocorrência da crise de refugiados do Médio Oriente.

Definitivamente, analisar as crises de refugiados é uma tarefa complexa por causa da importância geopolítica das regiões afetadas. Tratando-se do Médio Oriente, a tarefa torna-se ainda mais complicada, uma vez que a região adquire uma extrema relevância no cenário internacional devido a concentração de recursos naturais (e escassos) que despertam interesses das potências mundiais e elites industriais. No âmbito das relações internacionais, é de suma importância compreender que onde estão inseridos os interesses das grandes potências na exploração de recursos escassos, pode haver divergências entre atores envolvidos. As divergências podem representar os conflitos de interesses, dos quais podem resultar na criação proposital de instabilidades. Em seguida, é muito provável que a criação de instabilidades se torne em um pretexto para o uso excessivo da força, resultando em sofrimento humano. Como resultado, as crises de refugiados subscrevem o sofrimento humano, consequência primária do uso da força, e secundária dos interesses políticos e econômicos dos atores envolvidos.

A violência humana e os conflitos armados mancharam de sangue a história das relações internacionais. O fluxo de migração forçada inevitavelmente era o resultado das barbáries humanas. Ao fim de Duas Grandes Guerras Mundiais, as convenções relativas aos refugiados representaram um ponto de inflexão no direito internacional. Pela primeira vez o refugiado é reconhecido como indivíduo nas relações internacionais. Entretanto, não se pode omitir a realidade, da qual a garantia de proteção aos refugiados ainda está longe de se alcançar um resultado satisfatório, visto que a violência global tem aumentado, determinando o crescimento quantitativo de crises humanitárias.

Mais do que nunca, as crises de refugiados representam um modelo clássico da interdependência dos Estados, pois os problemas humanitários de um país podem ter consequências devastadoras e imediatas em outros. Assim, é precisamente pela dimensão mundial que o tema deste estudo ganha relevância para a sociedade civil global, como também para os governos e academia. A motivação central para o desenvolvimento desta pesquisa está na esperança de que futuramente os refugiados possam deixar de ser emergências esquecidas. Talvez um dia os atores estatais trabalharão em conjunto na garantia da essência dos direitos humanos, a fim de assegurar a dignidade da pessoa humana.

Metodologicamente, recorre-se à pesquisa bibliográfica, consultando fontes secundárias encontradas em produções e materiais científicos publicados em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas de autores e instituições internacionais com diferentes abordagens acerca dos conteúdos explorados. A pesquisa bibliográfica fornece instrumentos analíticos para se compreender o problema em que o investigador se propõe a examinar. De natureza básica, a pesquisa bibliográfica também elabora um conjunto de passos que permitem a obtenção de informações necessárias para se responder os objetivos fixados. Uma vez que não são utilizados métodos e técnicas estatísticas, a dissertação assume uma abordagem qualitativa, onde o ambiente do qual se localizam os refugiados do Médio Oriente se torna a origem direta para recolha das informações, fazendo do investigador o principal instrumento da pesquisa. Além do mais, as informações sobre o contexto humanitário e a descrição do cenário internacional datam até a metade do mês de outubro de 2016.

Incidindo num espaço profundo das relações humanas e dos fenômenos que não estão reduzidos às variáveis, a abordagem qualitativa deste estudo se preocupa exclusivamente com a explanação de um grupo social (os refugiados) e dos seus intervenientes. Diante da ótica dos objetivos, a pesquisa adquire a qualidade descritiva, pois exige do investigador uma série de informações complexas sobre o tema. Através da análise bibliográfica e do estudo de caso, a pesquisa descritiva demonstra ser importante para o desenvolvimento deste estudo porque descreve os principais eventos para se granjear a compreensão da atual conjuntura internacional e o contexto humanitário da região em análise.

1. ESTADO DA ARTE

Conforme dados do ACNUR, “até o final de 2014, 59,5 milhões de indivíduos se deslocaram a força em todo o mundo como resultado de perseguição, conflito, violência generalizada ou violações de direitos humanos”³. Pela primeira vez na história, as crises humanitárias e as migrações forçadas atingem proporções elevadas. Segundo o ACNUR, “na medida em que o número de refugiados requerentes de asilo e deslocados internos continuou a crescer globalmente em 2015, é muito provável que este número já tenha ultrapassado os 60 milhões”⁴ (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2015).

Na atualidade, um em cada cento e vinte e dois indivíduos da população mundial se classifica como requerente de asilo ou deslocado interno. Esta estimativa tem crescido em um ritmo frenético nas últimas décadas, visto que desde 2011 ao menos quinze novos conflitos armados eclodiram no mundo, o que conduziu para uma elevada média diária de quarenta e duas mil pessoas deslocadas em 2014.

Vivencia-se uma nova era cuja problemática do deslocamento global é visivelmente superior ao poder de resposta da comunidade internacional. Ao passo que se confirma uma impunidade para com os beligerantes, identifica-se uma verdadeira inabilidade dos atores internacionais para a promoção da paz. Entretanto, marcada por grandes falhas no regime de proteção às vítimas de guerra, esta nova era também determina o fracasso de respostas humanitárias contundentes para com as situações de crises, passando a chamar atenção para a renovação de um compromisso global compreendido em princípios e valores de humanidade, hospitalidade e proteção.

Uma conscientização de um compromisso global se torna uma tarefa extremamente complexa nas relações internacionais, isto porque o consentimento internacional sobre estes valores e princípios está enfraquecido. Observa-se que acima da ordem e da justiça existem diferenças culturais e religiosas das quais determinam a ausência de uma ética universal, dificultando a promoção de uma legislação comum sustentada por um judiciário e um executivo global capazes de preservarem a ordem e a justiça.

³ “By the end of 2014, 59.5 million individuals were forcibly displaced worldwide as a result of persecution, conflict, generalized violence, or human rights violations” (UNHCR, 2015).

⁴ “As the number of refugees, asylum-seekers, and internally displaced persons (IDPs) worldwide continued to grow in 2015, it is likely that this figure has far surpassed 60 million” (UNHCR, 2015).

A tentativa mais convincente para se estipular uma ética universal foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Talvez esta Declaração Universal seja a maior manifestação de humanidade do qual representou uma expressão de consciência humana, oferecendo direitos que suscitam um ambiente internacional ordenado pela justiça e a coexistência pacífica entre os povos.

Por outro lado, a universalidade dos direitos humanos é um dilema, uma vez que a Declaração possa representar a conquista das convicções ocidentais na organização do plano político internacional. Embora o atual sistema internacional de Estados esteja formado predominantemente por Estados não-ocidentais, ele está constituído por um complexo agrupamento de fatores sustentados por um direito internacional, organizações internacionais, instituições privadas e outros métodos herdados diante do histórico domínio ocidental, cujo atualmente não se consiste em termos territoriais, mas, sim, ideológicos, retratados por um sistema internacional eurocêntrico.

Neste contexto, supõe-se que o sistema internacional seja o triunfo ideológico do Ocidente, e se isso for verdade, o ambiente estaria passível de determinadas cisões entre as civilizações com distintos valores culturais e religiosos. Samuel Huntington já apontava que as civilizações entrariam em choque devido aos incompatíveis valores políticos e morais⁵. Tais incompatibilidades evidenciam a inexistência de valores universais, o que pode contribuir diretamente para a intensificação das grandes falhas entrepostas no regime de proteção para com as vítimas da guerra.

Na disciplina das relações internacionais, é uma tarefa complexa prever com clareza o futuro do sistema internacional. Talvez não seja excessivo supor dois destinos para o sistema internacional, um pessimista e outro utópico. O destino pessimista consiste no agravamento do choque entre as civilizações em virtude de sua base cultural puramente eurocêntrica, onde a qualquer instante poderá conduzir para uma desordem incontornável, resultando em sua total desintegração. Já o destino utópico incide numa reformulação cosmopolita e humanitária que consiga responder as necessidades e privações de todas as civilizações, considerando a universalidade dos valores humanitários de proteção à vida e à dignidade da pessoa humana.

⁵ Cf. Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Simon & Schuster.

O enfraquecimento do consentimento internacional referente a renovação de um compromisso global pode comprovar a ausência de valores e de uma ética universal. Mas, vale ressaltar que quando a condição da vida humana está em causa, os princípios humanitários de proteção humana devem rigorosamente se constituírem como universais, pois sendo a vida humana a única condição que torna todos os homens iguais, a mesma deve ser preservada e valorizada acima de todas as incompatibilidades e antagonismos políticos, morais, culturais, étnicos ou religiosos. Para citar um caso análogo, apresenta-se a história de Hakani⁶, uma pequena índia pertencente ao povo Suruwahá⁷, que nasceu em 1995 com hipotireoidismo⁸, deficiência responsável pela dificuldade no desenvolvimento da linguagem e de sua mobilidade física. Segundo a tradição Suruwahá, as crianças que nascem com deficiência são consideradas “sem alma” e devem ser sacrificadas pela família.

Ao em vez de cumprirem com a tradição, os pais de Hakani recusaram o costume e decidiram cometer suicídio. Posteriormente, o membro mais velho da família (neste caso, o avô de Hakani), ficaria responsável pelo cumprimento da tradição. Contudo, o avô também resolve trilhar caminho semelhante ao recusar a tradição e tirar sua própria vida. Em seguida, a pequena índia Hakani foi abandonada por sua tribo, adquirindo um alto nível de desnutrição. Felizmente, pouco tempo depois, Hakani foi adotada por um casal de trabalhadores da Fundação Nacional do Índio, entidade indigenista do Estado brasileiro.

A hesitação dos familiares de Hakani expõe a presunção de que a tradição não é um consenso entre os índios, revelando o não cumprimento dos valores culturais diante de uma situação de vida ou morte. A história da pequena Hakani, assim como outros casos semelhantes, comprova que a vida humana pode receber maior relevância em comparação aos costumes e tradições culturais. A mensagem desta história deve servir como fonte de inspiração para a desejável renovação do compromisso global da comunidade internacional, onde os princípios de humanidade e de proteção tornar-se-iam mais importantes do que as tradições e costumes que regem as comunidades e ferem com a vida humana.

⁶ Cf. Cunningham, D. L. & Freire, E. (Produtores), & Cunningham, D. L. (Diretor). (2006). *Hakani – Uma Voz pela Vida* [36 min]. U.S: Pray For Rain Pictures.

⁷ Tribo indígena que habita territórios da região amazônica do Brasil.

⁸ Deficiência nos hormônios produzidos pela glândula tireoide. Nos recém-nascidos, a maior causa do hipotireoidismo é o deficit de iodo no organismo.

Para se ressaltar a importância de que os princípios humanitários de proteção humana devem ser universais, este primeiro capítulo discorre sobre uma ordem que serve como a pedra angular deste estudo. O compromisso global compreendido em princípios e valores de humanidade, hospitalidade e proteção torna-se uma diretriz categórica inserida na ordem internacional humanitária e de suma importância para a promoção da paz e para a correção dos malefícios causados pela violência humana.

Considerando a justiça humanitária como preceito basilar, a ordem internacional humanitária tem origem no século XIX, passando por períodos de reduzida efetividade e por períodos de consolidação na cena internacional. Todavia, embora se constitua como uma ordem de cariz idealista e utópica, sua operacionalização adquire tinturas realistas, pois os Estados são atores funcionais e com grande poder de decisão.

A breve explanação dos fundamentos jurídicos e ideológicos, bem como a identificação dos seus períodos, explicação das vertentes e produção de análises conceituais, permitem a compreensão básica da ordem humanitária. Assim sendo, a primeira parte deste capítulo almeja interpretar o processo histórico de formação da ordem humanitária através da identificação dos erros e acertos, dos momentos de estagnação e evolução, e dos mecanismos básicos de sua operacionalização.

A segunda parte do capítulo pretende abordar o processo de expansão geográfica da principal ferramenta prática desta ordem, a ação humanitária. Neste momento, procura-se discorrer sobre a ação humanitária por intermédio do seu enquadramento no tempo e espaço, definição da sua natureza, dos seus princípios basilares e dos atores e seus padrões comportamentais. Finalmente, para o levantamento de concepções que assumem extrema substancialidade neste estudo, o estado da arte procura explorar os argumentos de autores reconhecidos que conseguem qualificar a abordagem teórica e atender aos propósitos estabelecidos.

1.1 Compreendendo a ordem internacional humanitária

A história da humanidade está recheada por eventos dos quais representaram críticas ameaças para a proteção, segurança, saúde e bem-estar de comunidades com reduzidas capacidades de resiliência frente as adversidades humanas e/ou ambientais. Tais comunidades com reduzidas capacidades de resiliência são referidas como sociedades vulneráveis, maioritariamente localizadas em regiões pobres com recursos limitados. As sociedades vulneráveis também concentram uma considerável quantidade de grupos de indivíduos que adquirem alto índice de fragilidade em situações de crise humanitária, como as mulheres, as crianças, as gestantes, os idosos e doentes.

Todas as civilizações do mundo, antigas ou modernas, possuíram ou ainda possuem sociedades tipicamente vulneráveis. Os conflitos armados, as guerras, as grandes pandemias internacionais, as fomes em massa e os desastres ambientais definiram uma conjuntura de crises humanitárias, catástrofes e emergências que se expandiram para além do poder de resposta das autoridades das populações afetadas.

Na história das civilizações, o jogo de poder entre os grandes impérios conservaram um ambiente anárquico que se estendeu da antiguidade à era moderna. O ambiente internacional permaneceu por muitos séculos desprovido de regulações que oferecessem meios de proteção para com as vítimas da guerra, em que os mais fortes estavam legitimamente autorizados a destruir, imolar, escravizar e impor sofrimento aos mais fracos. Assim, as populações mais vulneráveis careciam de proteção e de assistência para com as necessidades básicas (saúde, abrigo, alimentação e fornecimento de água).

Contudo, vale recordar que algumas civilizações antigas desenvolveram ferramentas arbitrarias das relações humanas em tempos de guerra. Contendo 282 artigos, o Código de Hamurabi (1780 a.C.), da Babilônia e Assíria, revelou preocupações para com a dignidade da pessoa humana ao limitar o uso da força, impedir as futuras vinganças e a opressão dos mais fortes sob os mais fracos. Na Índia Antiga, o Código de Manu (1500 a.C.) acrescentou a necessidade do respeito para com o inimigo derrotado, incluindo a obrigação de se poupar os feridos e rendidos. Já na China, é possível recordar que Sun Tzu (500 a.C.) desenvolveu uma doutrina de guerra que introduziu o princípio da complacência perante aos desprovidos de meios e recursos militares para a sua autodefesa.

Na Grécia Antiga, a filosofia estoica (300 a.C.) reconhece a unidade moral do homem, surgindo o pensamento baseado na ideia do cidadão como entidade individualizada e com capacidade subjacente para agir e pensar moralmente. Em conformidade com o pensamento estoico, o *logos* (palavra ou razão universal) se torna um mecanismo ordenador da natureza humana, e define um padrão de vida compreendido na liberdade individual do homem, substanciada por fatores como a ética e virtude.

No período medieval foi predominante a concepção cristã da universalidade do direito natural, em que Deus concedia direitos e regras morais para os monarcas. A negligência das inúmeras violações contra a dignidade humana era uma particularidade do Absolutismo na Europa medieval. Embora o cristianismo considerasse a guerra como um recurso ilegal, os católicos pouco fizeram para assegurar esta concepção. Todavia, o agravamento da violência entre forças hegemónicas europeias do século XVIII manifestou a necessidade de se construir uma ordem mundial composta por atores engajados na promoção de condições que garantissem a segurança das vítimas dos conflitos.

A Idade Contemporânea expressa um novo período marcado pela criação de órgãos internacionais institucionalizados pela sociedade de Estados e com personalidade jurídica própria. Gradativamente, as instituições internacionais de cariz humanitário consolidaram a aplicação, domínio e observância do direito internacional, incumbindo aos grandes impérios a obediência por normas e regras assentes na preservação e proteção humana. Além do mais, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 já havia permitido o processo de substituição do fundamento cristão para o fundamento racionalista na matéria dos direitos fundamentais, abrindo margem para a constituição de uma ordem internacional humanitária no século seguinte. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 serviu de inspiração para a elaboração das primeiras normas de proteção às vítimas de guerra. Após algumas décadas, no decorrer da Batalha de Solferino de 1859, pela Segunda Guerra de Independência Italiana, o filantropo suíço Jean Henri Dunant se preocupa em conceder assistência médica aos soldados feridos em combate (as inquietações de Dunant são retratadas no livro⁹ de sua autoria, de 1862, onde relata seus esforços para a assistência aos soldados que combateram em Solferino). Percebendo a carência de estratégias e mecanismos jurídicos de proteção às vítimas da guerra, o filantropo suíço conseguiu reunir uma comissão para tornar efetiva a Convenção de Genebra de 1864, assinada pelas principais forças imperiais.

⁹ Cf. Dunant, H. (1990). *Un Souvenir de Solférino*. Genève : Comité International de la Croix-Rouge.

De acordo com o argumento de Véronique Harouel-Bureloup “ [...] ao contrário dos acordos firmados nos séculos XVII e XVIII, esta Convenção foi assinada e ratificada em tempo de paz aos Estados suscetíveis de se oporem no campo de batalha no futuro”¹⁰. Ainda assim, consagrando uma série de disposições de proteção internacional aos feridos em combate, “ [...] seus dez artigos serviram de fundamento para a construção do direito humanitário. Os negociadores de 1864 estabeleceram princípios fundamentais que não seriam desafiados mais tarde”¹¹ (Harouel-Bureloup, 2005, p. 110).

Os dez artigos da Convenção de Genebra de 1864 estipularam regras convencionais de proteção aos militares feridos durante os conflitos armados. O professor Abdelwahab Biad descreve que “este acordo constitui o primeiro de uma série de instrumentos internacionais que visam proteger as vítimas dos conflitos armados”¹² (Biad, 2006, p. 16).

A Convenção de Genebra de 1864 é de extrema importância nas relações internacionais, pois determina a consagração de uma ordem internacional humanitária assegurada por um elemento normativo (o Direito Internacional Humanitário) e outro executivo (o Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICV). A partir de então, dá-se início ao primeiro período de uma ordem humanitária obstruída por conflitos de interesses e pelo jogo de poder entre as forças imperiais. Por este motivo, este período pode ser definido como a ordem humanitária imperial, fundamentada por disposições que projetavam a mitigação dos riscos causados aos soldados feridos em guerras travadas entre potências imperiais.

Este período assinala o nascimento do Direito Internacional Humanitário. Jean Pictet disserta que “as disposições das quais constituem esta disciplina são precisamente uma transposição dentro do direito internacional com preocupação de ordem moral e, especialmente, de ordem humanitária”¹³. O direito humanitário se torna um dispositivo inerente à proteção humana, em que Jean Pictet analisa como “ [...] sendo desta parte do direito e de nenhuma outra que se pode depender da vida e liberdade dos seres humanos se infelizmente a guerra expandir sua sombra sinistra sobre o mundo”¹⁴ (Pictet, 1986, p. 13).

¹⁰ “ [...] contrairement aux accords passés XVII et XVIII siècles, cette Convention est signée et ratifiée en période de paix et pour l’avenir, par des États susceptibles de s’opposer sur un champ de bataille” (Harouel-Bureloup, 2005, p. 110).

¹¹ “ [...] ces dix articles serviront de fondement au droit humanitaire en construction. Les négociateurs de 1864 ont posé des principes fondamentaux qui ne seront pas remis en cause par la suite” (Harouel-Bureloup, 2005, p. 110).

¹² “Cet accord constitue le premier d’une série d’instruments internationaux visant à protéger les victimes des conflits armés” (Biad, 2006, p. 16).

¹³ “Les dispositions qui constituent cette discipline sont précisément une transposition dans le droit international de préoccupations d’ordre moral et, plus spécialement, d’ordre humanitaire” (Pictet, 1986, p. 13).

¹⁴ “ [...] c’est de cette partie du droit et pas d’une autre que peuvent dépendre la vie et la liberté d’innombrables êtres humains, si, par malheur, la guerre vient étendre son ombre sinistre sur le monde” (Pictet, 1986, p. 13).

A gênese do período humanitário imperial está na constituição do CICV em 1864, a primeira Organização Internacional Não-Governamental (embora tenha uma ligação direta com o governo suíço). Ao amparo do DIH, o CICV foi assumindo a missão de fornecer assistência em contextos de conflitos armados. Mais tarde, a criação da Federação Internacional da Cruz Vermelha, em 1919, permite a expansão do trabalho desta Organização para o âmbito da assistência humanitária em casos de desastres naturais.

O CICV foi-se tornando num sistema composto por entidades responsáveis pela mobilização de recursos para a ação humanitária sob a coordenação do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, órgão constituído por Sociedades Nacionais¹⁵, um Conselho de Delegados¹⁶ e uma Comissão Permanente¹⁷.

Diante da promulgação da Convenção de Genebra de 1864, as forças imperiais reconheceram a neutralidade do CICV, viabilizando o fornecimento da ação humanitária em zonas de combate. Outrossim, após assinar a Convenção de Genebra, apesar de continuar a respeitar o emblema da Cruz Vermelha como símbolo de proteção internacional, por questões religiosas o Império Otomano começa a utilizar o emblema de um Crescente Vermelho em suas ambulâncias nas zonas de conflito.

Em 1868 é fundada a Sociedade Otomana do Crescente Vermelho, e a utilização do Crescente Vermelho passou a ser uma prática recorrente no Império Otomano em situações de conflitos. Por conseguinte, em 1876, no transcorrer da Guerra Russo-Turca, o emblema do Crescente Vermelho foi definitivamente reconhecido como um símbolo oficial do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Mais tarde, ao final do século XIX, a Primeira Conferência de Haia de 1899 congregou vinte e nove Estados para um debate relacionado às questões da guerra e da paz nas relações internacionais. A seguinte reunião ficou conhecida como a Paz de Haia, pois concebeu mecanismos que regulam o uso excessivo da força, na pretensão de limitar e proibir alguns métodos e meios de guerra, definindo o Direito de Haia, primeiro ramo jurídico do Direito Internacional Humanitário.

¹⁵ São as sociedades nacionais os organismos representativos da Cruz Vermelha em mais de cento e oitenta países. Atuam como auxiliares dos poderes públicos nos domínios da segurança em caso de conflito ou catástrofe, promovendo a assistência médica e social.

¹⁶ Conselho formado por delegados representantes de cada Sociedade Nacional que se reúnem em conferências ou em Assembleia Geral para a discussão de assuntos relativos à harmonização dos trabalhos de ação humanitária da Cruz Vermelha.

¹⁷ Comissão composta por nove delegados que se reúnem a cada seis meses para debatarem o rumo do CICV.

No entanto, a falta dos subsídios governamentais afetou a materialização da ordem humanitária e aplicação do Direito de Haia, o que fez surgir a necessidade de novas reuniões diplomáticas que visassem o seu reforço normativo. Sendo assim, a ocorrência da Segunda Conferência de Haia de 1907 veio implementar os princípios de guerra *jus ad bellum*¹⁸ e *jus in bello*¹⁹, mas estas disposições complementares ao Direito de Haia não foram medidas suficientemente consistentes para a repressão do emprego descontrolável dos armamentos de destruição em massa na Primeira Guerra Mundial.

Após a Primeira Guerra Mundial se identifica o início do período de transição da ordem imperial para a ordem neo-humanitária. Configura-se como período de transição devido aos desmembramentos dos impérios Austro-Húngaro e Otomano, assim como o aparecimento de novas regras humanitárias que estimularam os primeiros passos para a consolidação da ordem humanitária no sistema internacional. A partir de então, a ordem humanitária já não pode ser referida como imperial porque os impérios que restaram - com exceção da URSS - estavam em declínio. Mas também ainda não pode se configurar como ordem neo-humanitária porque não houve a consolidação imediata das primeiras tentativas da comunidade internacional para a resolução dos problemas humanitários.

Conquistas no fornecimento da assistência humanitária ajudaram a conduzir para um processo de transição para uma ordem neo-humanitária que só veio a se consolidar após a Segunda Guerra Mundial. Talvez a conquista mais importante possa ter sido a expansão das funções do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para os contextos de guerras civis. No período Entre Guerras (1918-1939), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha consegue o acesso humanitário para os contextos de conflitos armados não-internacionais (a saber: Guerra Civil Finlandesa de 1918 e a Revolução Húngara de 1919). Além do mais, o que pode definir o período do Entre Guerras como fase preparatória para o neo-humanitarismo foi a tentativa do desenvolvimento de instituições humanitárias para a proteção de sociedades vulneráveis por intermédio da promulgação de tratados e protocolos.

¹⁸ Direito de ir à guerra ou o direito do uso da força. É um direito que limita o recurso da força entre os Estados, dos quais devem se privar da ameaça ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de outro Estado. As exceções a esse direito só podem ser previstas para casos de autodefesa do Estado, ou no caso mais atual, perante decisão adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹⁹ Direito da guerra, ou seja, se refere à condução das hostilidades em tempo de guerra. Regula apenas os aspectos do conflito que são de caráter humanitário, visando proteger as vítimas de guerra e seus direitos fundamentais. Nota-se que as suas disposições se aplicam às partes beligerantes, e por essa razão, o *jus in bello* é um princípio independente do *jus ad bellum*.

O Tratado de Versalhes de 1919 permitiu a criação da Sociedade das Nações, uma Organização que de todas as suas competências, também recebeu o fardo dos problemas humanitários. Além da manutenção da paz por meio da segurança coletiva, a Sociedade das Nações teve que criar mecanismos de proteção às sociedades vulneráveis e aos grupos extremamente fragilizados. A nomeação do político norueguês, Fridtjof Nansen, como Alto Comissário para os Refugiados reflete a preocupação humanitária da Sociedade das Nações durante o período Entre Guerras. Sob a responsabilidade de Fridtjof Nansen estava a emergência do assentamento de refugiados armênios, russos, gregos, austríacos, húngaros e turcos. Buscando resolver este problema, o Alto Comissário não mediu esforços para a criação do Passaporte Nansen, um mecanismo que permitia a livre circulação de refugiados no interior dos Estados membros da Sociedade das Nações (é válido informar que o Passaporte Nansen fez do político norueguês Prêmio Nobel da Paz de 1923). Além disso, a Sociedade das Nações buscou disponibilizar educação e emprego aos refugiados, bem como reservou uma especial atenção para os sobreviventes do genocídio armênio.

Relativamente ao fortalecimento do Direito de Haia, o seu poder normativo ganha substância com o Protocolo de Genebra de 1925 e com a Revisão da Convenção de Genebra em 1929, procedimentos jurídicos de extrema importância dos quais conseguiram impedir o emprego das armas químicas e tóxicas que haviam provocado imensos danos humanitários durante a Primeira Guerra Mundial.

Ainda na década de 1920, o Pacto Briand-Kellog²⁰ proclamou a guerra como um instrumento ilegal. Embora este Pacto ter sido um fracasso, ele foi um mecanismo jurídico significativo para o progresso e evolução do Direito Internacional Humanitário. Já em 1930, Fridtjof Nansen recebe novamente destaque internacional ao fundar, em conjunto com a Sociedade das Nações, o Comitê Internacional Nansen para os Refugiados. Importante realçar que após alguns sucessos na proteção dos refugiados, o Comitê Nansen recebe o Prêmio Nobel da Paz de 1938. Com o estalar da Segunda Guerra, o Comitê Nansen se desintegra, incumbindo o compromisso pela manutenção da ordem humanitária para Comitê Internacional da Cruz Vermelha, do qual mais uma vez desempenhou uma função fundamental no apoio aos prisioneiros de guerra, trabalhando em cooperação com uma gama de instituições religiosas (católicas, protestantes, muçulmanas e hebraicas).

²⁰ Este Pacto também é conhecido como o Pacto de Paris de 1928, assinado por sessenta signatários que procuraram estipular a renúncia da guerra como um instrumento da política nacional dos Estados.

Outrossim, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho também assumiram grande importância no fornecimento de assistência humanitária. Mediante às calamidades humanitárias e aos sucessivos e massivos fluxos de refugiados na Europa, o CICV adquire um papel de relevo na denúncia das atrocidades cometidas pela repressão nazista. Isto porque o CICV estava impossibilitado para uma intervenção, pois a Convenção de Genebra de 1864 e o Direito de Haia não previam a proteção de civis contra a repressão e abuso de poder dos Estados. Já no ano de 1943 ocorre o último evento do período de transição da ordem humanitária imperial para a neo-humanitária. Quarenta e quatro Estados concebem a Agência das Nações Unidas para a Assistência e Reabilitação (ANUAR), na intenção de fornecer assistência emergencial, reabilitação e reassentamento como respostas para com a crise de refugiados da Europa. No entanto, a constituição da ANUAR não reconhecia personalidade jurídica, o que contribuiu para a sua extinção em 1947, ano do qual se identificam demasiados impasses humanitários em uma Europa totalmente devastada. Nesse sentido, exigia-se uma imediata institucionalização de mecanismos jurídicos de proteção humana para a realocação dos milhares de refugiados e apátridas, bem como o desenvolvimento de campanhas sociais visando a melhoria do setor da saúde e erradicação da pobreza.

O velho continente necessitava com urgência um poder normativo que permitisse o estabelecimento de um *safe haven*²¹ às sociedades vulneráveis. Para tanto, os Estados europeus deveriam cooperar para a mitigação e possível resolução das crises humanitárias que afligiam as sociedades. A conscientização da sociedade de Estados para o concebimento de órgãos internacionais para a redução e prevenção da violência humana e seus efeitos passou a ser uma ótica iminente. Era necessário estabelecer acordos e tratados internacionais baseados na diplomacia preventiva. A construção de um conjunto de padrões análogos de proteção humana deveria se suceder a criação de uma organização de governação global, onde a consolidação de uma ordem neo-humanitária parecia se manifestar como remédio às deficiências causadas pelo sistema internacional hostil e anárquico. Foi nesta lógica que cinquenta e um Estados soberanos constituíram a Organização das Nações Unidas, em 1945, determinando o terceiro período da ordem humanitária, marcado pela consolidação do neo-humanitarismo baseado por um poder normativo favorável aos direitos humanos.

²¹ Tradução livre: ‘porto seguro’.

O período da ordem neo-humanitária inicia com a promulgação da Carta das Nações Unidas, assinada em junho de 1945, na cidade de São Francisco, nos EUA. Neste mesmo ano, a criação do Tribunal de Nuremberg também foi uma clara manifestação de amadurecimento de uma ordem neo-humanitária no cenário internacional. Em 1946, em Assembleia Geral das Nações Unidas é determinada a fundação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), recebendo a transferência de todas as atribuições da extinta ANUAR, com a missão de registrar, proteger, instalar e repatriar os refugiados. Entre 1947 e 1952, a OIR conseguiu instalar mais de um milhão de refugiados, repatriando mais de setenta mil e protegendo mais de quatrocentos mil deslocados internos. Porém, as tensões políticas após a Segunda Guerra conduziram para um financiamento inadequado. Apenas dezoito Estados contribuíam financeiramente para o seu orçamento, determinando o comprometimento da funcionalidade da OIR.

Percebendo a iminente extinção da OIR, as Nações Unidas começam a se empenhar na organização de reuniões diplomáticas para criação de uma entidade sucessora. Para dirimir as crises humanitárias e para se restaurar a dignidade humana da qual havia sido insolentemente violada nas Duas Grandes Guerras, as principais nações se inspiraram na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 para constituírem e normalizarem o estatuto de refugiado, abrindo passagem para a fundação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e do Direito Internacional dos Refugiados.

Em 1949, a Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 319 IV) recomenda a constituição do ACNUR, com mandato inicial de três anos a partir de 1951. Mais tarde, acrescentam-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 como instrumentos básicos de proteção geral e particularizada aos refugiados. Cabe a ressalva de que simultaneamente ao processo diplomático para a constituição do ACNUR, ocorre a fundação da mais antiga agência da Organização das Nações Unidas na matéria de proteção aos refugiados. Perante a criação do Estado de Israel em 1948 se torna evidente a baixa probabilidade de que o governo israelense concordasse com o retorno dos setecentos e cinquenta mil palestinos que haviam sido expulsos ou forçados a fugir ao longo do processo de ocupação israelense em territórios árabes. Em virtude disso, a delegação dos Estados Unidos propõe, em Assembleia Geral das Nações Unidas de 1949, a criação de uma agência humanitária com mandato específico para a proteção, assistência e auxílio à população deslocada da Palestina.

A *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East* (UNRWA)²² foi essencial para o desenvolvimento de um trabalho em larga escala através da assistência médica, educacional e reinstalação dos refugiados palestinos. Engendrada como agência temporária e com mandatos renováveis, a UNRWA foi estabelecendo uma área de operação que abrange a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, se estendendo ao Líbano, Síria e Jordânia. Diferentemente do ACNUR, a UNRWA desenvolveu sua própria definição para a condição de refugiado, com vista a promover melhores condições de proteção ao caso específico da situação palestina. A UNRWA considera refugiado o indivíduo que posteriormente a formação do Estado de Israel foi forçado a se deslocar para as áreas operacionais da agência.

Ainda em 1949 são concretizadas as Convenções de Genebra Relativas à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra. Mais tarde, as quatro Convenções de Genebra são contempladas pelos Protocolos Adicionais de 1977. Estas convenções constituem o Direito de Genebra, segundo ramo do direito humanitário. A essência do Direito de Genebra está ligada aos princípios basilares do CICV ²³, direcionados para os indivíduos que não participam das hostilidades. Conforme a explicação de Jean Pictet, as Convenções de Genebra, juntamente com os Protocolos Adicionais, “[...] formam um monumento jurídico impressionante com 600 artigos, nos quais codificam as normas de proteção humana em caso de conflito armado. Oferecem uma característica especificamente humanitária, elemento primordial de civilização e paz [...]”²⁴ (Pictet, 1986, p. 14).

Françoise Bouchet-Saulnier acrescenta que as Convenções de Genebra de 1949 “são essencialmente pragmáticas: põem limites claros para a destruição e para a permissão de matar durante os conflitos armados. Fixam obrigações precisas de proteção e de ajuda em relação às categorias mais vulneráveis da população” (Bouchet-Saulnier, 1998, p. 11).

Para Abdelwahab Biad, as Convenções de Genebra de 1949 “[...] visam proteger as pessoas civis dos riscos decorrentes das operações militares e dos perigos daqueles que estão expostos ao se encontrarem sob o poder do inimigo”²⁵ (Biad, 2006, p. 71).

²² Em português, Agência das Nações Unidas das Obras Públicas e Socorro aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente, ou simplesmente Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente.

²³ Proclamados na Convenção de Viena de 1865, os sete princípios da Cruz Vermelha são: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade.

²⁴ “[...] formant ainsi un monument juridique impressionnant, de quelque 600 articles, qui codifie les normes protégeant la personne en cas de conflit armé. Offrant un caractère spécifiquement humanitaire, élément primordial de civilisation et de paix [...]” (Pictet, 1986, p. 14).

²⁵ “[...] visent à prémunir les personnes civiles des risques découlant directement des opérations militaires et des dangers auxquels elles sont exposées lorsqu’elles se trouvent ou pouvoir de l’ennemi” (Biad, 2006, p. 71).

O Direito de Genebra se torna uma singularidade da ordem neo-humanitária, complementando o Direito de Haia. Constituído por nomas *jus cogens*²⁶, o Direito de Genebra obriga aos Estados, independentemente de sua vontade, a obediência e respeito pelos princípios fundamentais do DIH. Por um lado, o Direito de Haia, enraizado na ordem imperial, se orienta na condução das hostilidades entre os beligerantes. Por outro lado, o Direito de Genebra vem zelar pela proteção das vítimas dos conflitos e trabalhadores humanitários. Enquanto o primeiro faz pouca referência à proteção humana ao incidir na regulação dos meios e métodos de guerra, o segundo se concentra em princípios de garantia da dignidade humana e inviolabilidade física e moral do homem. Ou seja, o Direito de Genebra trouxe aquele toque mais humanista que estava ausente no Direito de Haia.

Genebra e Haia são ramos com conteúdos e normas distintas, mas se complementam na medida em que regulam o direito humanitário, se tornando ramificações essenciais do Direito Internacional Público. Ambos se encontram completamente entrelaçados, e definem uma consistente estrutura normativa da ordem internacional humanitária. Haia diferencia o direito humanitário dos direitos humanos, pois incide apenas na condução das hostilidades ao regular os meios e métodos de guerra, não contendo nenhuma disposição assente no reforço da proteção humana e inviolabilidade física e moral do ser humano. Já Genebra se aproxima aos direitos humanos por contemplar a salvaguarda do homem em situações de conflitos armados. Não surpreende que seja considerado mecanismo de ampliação dos direitos humanos ao se estender para as situações excepcionais de proteção humana. Segundo a explanação de Françoise Bouchet-Saulnier, “o direito em geral e o direito humanitário em particular decorrem de uma classificação rigorosa dos factos e das situações. Assim, basta uma pirueta semântica para passar de uma situação de direito a uma situação de não direito” (Bouchet-Saulnier, 1998, p. 11).

O DIH, o direito dos refugiados e os direitos humanos são ramificações *spill around*²⁷ complementares do sistema normativo da ordem internacional humanitária. Charles Beitz explica que os principais objetivos de execução dos direitos humanos no plano internacional são: “[...] proteger os importantes interesses individuais contra as ameaças previsíveis, assim como deter as sociedades do desenvolvimento de certas características que possam orientar os seus governos para prosseguirem políticas que ameaçam a ordem internacional”²⁸ (Beitz, 2009, p. 131).

²⁶ Normas consuetudinárias ou imperativas do Direito Internacional.

²⁷ Em suma, *spill around* é um conceito elaborado por Philippe Schmitter, no qual se refere ao crescimento do âmbito das funções normativas e práticas de um organismo ou disposição.

²⁸ “[...] to protect important individual interests against predictable threats and to deter societies from developing certain features that might cause their governments to pursue policies that threaten international order” (Beitz, 2009, p. 131).

Tais objetivos exemplificam que as ramificações *spill around* estão fundamentadas na prevenção da violência e execução de respostas corretivas às violações. Atualmente, estas pretensões estão em evidência nas missões humanitárias de organizações e organismos humanitários, mas também podem estar presentes nas políticas externas dos Estados que se dedicam na redução do sofrimento humano, pois ao longo da ordem neo-humanitária os atores estatais desempenharam uma multitude de ações que asseguraram a manutenção financeira e o cumprimento jurídico da ordem. Semelhante ao que ocorria na ordem imperial e no período de transição de ordens, os Estados permaneceram a se firmar como principais decisores do cumprimento ou supressão das normas humanitárias. Assim, a efetividade da ordem neo-humanitária continuou a depender essencialmente dos interesses dos Estados para a obediência e cumprimento dos mecanismos jurídicos de prevenção de conflitos e de promoção e proteção aos direitos fundamentais.

A ordem neo-humanitária se procede no transcorrer do período da Guerra Fria. Naquela altura, o principal propósito das Nações Unidas estava na consolidação do neo-humanitarismo dentro de um discurso assente na globalização da soberania nacional como pedra angular das relações interestatais. Com efeito, as Nações Unidas indicam que os objetivos da ordem neo-humanitária deveriam se concentrar na descolonização, processo que envolvia implicações imperativas de segurança internacional. Artigos expressos na Carta da ONU induzem para os processos de descolonizações, manifestando a ideia da libertação dos povos como fonte de promoção da paz e estabilidade.

No decorrer da Guerra Fria, sendo a descolonização o principal foco das Nações Unidas, foi possível observar o estabelecimento de alguns mecanismos jurídicos e institucionais nesse âmbito, como a efetivação da Declaração Sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais de 1960 (Resolução 1514 XV) e a constituição do Comitê Especial de Descolonização em 1961. No quadro geopolítico, os Estados que passavam por processos de descolonização estavam sob o protetorado informal das duas superpotências. Porém, com o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar, as ex-colônias foram abandonadas à sorte, o que veio definir uma conjuntura de Estados frágeis que começaram a adotar intensas políticas nacionalistas ou a manifestar movimentos religiosos ultrarradicais responsáveis pela ocorrência de uma sucessão de instabilidades internas e abuso de poder estatal.

Com o fim do período bipolar e o estalar das guerras civis nas ex-colônias, o sistema de segurança internacional da ONU se direciona para a proteção humana. Ao se confrontar com as crescentes crises humanitárias, uma nova ordem humanitária surge transversalmente ao comprometimento da comunidade internacional no exercício de procedimentos de proteção aos direitos fundamentais das sociedades vulneráveis. Uma ordem liberal foi estimulada pela emergência da proteção humana em razão da crescente força dos direitos humanos na década de 1990. Segundo os professores Chris Brown e Kirsten Ainley, “uma implicação lógica da perspectiva de que os direitos humanos ocupam uma posição mais elevada do que os direitos de um Estado à soberania é que a intervenção em defesa dos direitos humanos se torna legítima e poderá até ser necessária” (Brown & Ainley, 2012, p. 398).

Na ordem neo-humanitária a ONU havia reforçado o princípio da soberania jurídica baseada na não-intervenção, mas conforme a intensificação dos conflitos armados não-internacionais nos anos 1990, a Organização começa a manifestar a convicção da soberania empírica baseada em políticas de proteção humana que correspondem às normas humanitárias. Deste modo, o primeiro atributo da ordem humanitária liberal incide na inversão da convicção a respeito da soberania, agora concentrada em princípios de proteção humana. Em síntese, o princípio da soberania empírica não confere apenas aos Estados a legitimidade para a autodeterminação nacional, assim como reivindica a obediência do próprio Estado para com as ramificações *spill around* do direito internacional que constituem o sistema normativo da ordem internacional humanitária. A soberania empírica define a mudança de convicção das Nações Unidas em relação a segurança internacional. Para o professor Michael Barnett, “[...] as Nações Unidas reflete a crescente convicção de que, para os Estados conviverem em paz com seus vizinhos, eles devem estar em paz com eles mesmos”²⁹ (Barnett, 2010, p. 46).

Michael Barnett descreve, ainda, que “[...] durante a Guerra Fria, a crença de que a soberania empírica na lógica sucede a soberania jurídica, eventualmente pode contribuir para a concepção de que a soberania empírica pouco importa, e que a soberania jurídica sozinha pode produzir a ordem mundial”³⁰. Porém, Michael Barnett ressalta que “foi progressivamente perceptível desde o fim da Guerra Fria uma crença renovada entre *policymakers* e teóricos que a

²⁹ “[...] the United Nations reflects the growing conviction that in order for states to be at peace with their neighbors they must be at peace with themselves” (Barnett, 2010, p. 46).

³⁰ “[...] over the length of the Cold War the belief that empirical sovereignty logically precedes juridical sovereignty eventually yielded to the view the empirical sovereignty matters little and that juridical sovereignty alone can produce international order” (Barnett, 2010, p. 49).

soberania empírica sustenta a soberania jurídica – e, por consequência a ordem mundial [...]”³¹. Nesse sentido, Barnett argumenta que “ [...] essa grande atenção deveria se direcionar para o avanço da soberania empírica em Estados deficientes. As atividades das Nações Unidas e suas operações de manutenção da paz refletem essa disposição”³² (Barnett, 2010, p. 49).

A primeira intervenção de manutenção da paz da ONU em um Estado que não havia cumprido com a soberania empírica foi na Somália em 1993. Nesta ocasião, a intervenção foi autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, e, mediante a liderança dos Estados Unidos, expôs um ponto de interrogação no que se refere ao recurso do uso da força para a proteção da pessoa humana. As operações de paz na Somália evidenciaram uma coligação internacional inexperiente, sem sistemas de informação e estratégias militares adequadas que garantissem a segurança da população afetada, dos trabalhadores humanitários e das forças de paz, definindo uma ordem humanitária liberal enfraquecida no sentido da intervenção armada para a segurança humana. Provavelmente, este fracasso do recurso ao uso da força para a proteção humana na Somália contribuiu para a completa inação da comunidade internacional frente ao genocídio étnico de Ruanda em 1994.

Na desintegração da antiga Iugoslávia, os massacres das forças militares sérvias mobilizaram as Nações Unidas para a mediação política entre as partes envolvidas e o fornecimento de ajuda humanitária. Contudo, a atribuição de *safe-zones*³³ para os refugiados bósnios muçulmanos parece ter sido catastrófico, visto que as tropas de manutenção da paz cederam perante a pressão do Exército Bósnio da Sérvia para a retirada de famílias muçulmanas, resultando no genocídio de Srebrenica de 1995, um trágico episódio cujo levantou uma questão fundamental no que diz respeito a imunidade das forças de manutenção da paz das Nações Unidas em crimes de guerra.

Em 2013, a Suprema Corte Holandesa concede um notável precedente jurídico relativamente ao histórico processo de imunidade das forças de paz da ONU, ao condenar a Holanda como responsável pela morte de três muçulmanos bósnios. Este precedente jurídico contesta a inoperacionalidade das forças de paz sustentada por um vácuo legal que permite a não prestação de contas e a irreparabilidade para com as vítimas dos crimes de guerra, mostrando que

³¹ “Progressively noticeable since the end of the Cold War, however, is a renewed belief among policymakers and theorists alike that empirical sovereignty underpins juridical sovereignty - and hence international order [...]” (Barnett, 2010, p. 49).

³² “[...] that greater attention should be given to advancing empirical sovereignty in those states that are deficient. The UN’s activities and peacekeeping operations reflect that disposition” (Barnett, 2010, p. 49).

³³ Também conhecido pelo termo *safe-havens*, cuja designação se refere a locais seguros de proteção às vítimas de conflitos, tais como canais migratórios seguros, campos de acolhimentos (*safe-harbors*) em zonas de exclusão aérea (*no-fly zones*).

todos os Estados envolvidos em missões humanitárias podem ser responsabilizados sem proteção das Nações Unidas. Os antecedentes de Srebrenica já evidenciavam uma falta de empenho na responsabilização do recurso do uso da força para a proteção humana. O fracasso operacional na Somália em 1993, assim como os genocídios no Ruanda em 1994 e na Bósnia em 1995, reivindicaram por reflexões acerca das políticas de proteção para com a dignidade e segurança humana, uma vez que a ordem liberal estava incapaz de responder com maior efetividade em contextos de sofrimento humano.

Entretanto, as tensões no Kosovo de 1999 se manifestam como um caso controverso nas discussões sobre o sistema de segurança internacional de proteção humana. Os conflitos de interesses estão subjacentes no Conselho de Segurança da ONU, e isto afeta diretamente nas discussões sobre a autorização das intervenções em nome da proteção humana. Com claras competências para o debate e discussão das possíveis soluções daquilo que se configura como uma ameaça à paz, o Conselho de Segurança da ONU também manifesta determinados interesses divergentes, sendo que cada um dos cinco membros permanentes obtém seu ponto de vista sobre o que se pode configurar como ameaça à paz internacional.

Quando a situação do Kosovo foi discutida em reunião extraordinária do Conselho de Segurança, Rússia e China não consideraram as opressões sérvias como ameaças à paz e à segurança internacional, vindo a impossibilitar uma intervenção na região. A inoperância do Conselho de Segurança fez com que a intervenção para a proteção humana no Kosovo fosse executada pela OTAN e sem a presença de tropas militares no terreno. Infelizmente, os bombardeios aéreos vitimaram pelo menos quinhentos civis kosovares, mas, apesar disso, a intervenção da OTAN pôde eliminar o domínio do exército sérvio, garantindo o retorno voluntário de milhares de refugiados kosovares.

Em relação às intervenções no Timor-Leste (1999) e na Serra Leoa (2000), estas foram situações de poucas controvérsias no Conselho de Segurança para a autorização das forças de manutenção da paz. No caso do Timor-Leste, a comunidade internacional não reconhecia abertamente a legitimidade da invasão da Indonésia. Na Guerra Civil de Serra Leoa, o próprio governo do país africano havia solicitado uma intervenção humanitária junto ao Conselho de Segurança para a luta contra os rebeldes da Frente Revolucionária Unida. Em vista disto, compreende-se que a comunidade internacional tende a recorrer à intervenção humanitária somente quando estão em jogo os interesses dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

De acordo com a descrição de Brown e Ainley (2012, p. 403), “alguns serão egoístas e outros poderão ser humanitários, mas se excluirmos todos os Estados que poderão ter algum interesse no resultado da intervenção em situações de atrocidades, é pouco provável que reste alguém disposto a intervir”. Nada obstante, face a notória complexidade dos conflitos armados, existirá sempre uma pluralidade de motivos para a ação ou para a inação da comunidade internacional em situações de sofrimento humano.

Procurando expandir esta problemática sobre a intervenção humanitária, um relatório nomeado “A Responsabilidade de Proteger (R2P)” foi publicado em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal. O seguinte relatório defende e reivindica o dever de intervenção por parte da comunidade internacional quando os Estados em crise não têm capacidades ou não desejam garantir a proteção dos seus cidadãos. Em seguida, a Resolução da Cúpula das Nações Unidas de 2005, adotada em Assembleia Geral, foi significativa para a prevenção dos genocídios, pois veio expandir o princípio da soberania como responsabilidade para a segurança humana. Ou seja, a ONU reconhece formalmente a soberania empírica como dever nacional, determinando aos Estados a responsabilidade pela prevenção e proteção dos seus cidadãos frente aos casos mais graves de violência humana.

Primeiramente, compete aos Estados a obediência pelo contrato social respaldado pela proteção humana. Mas, se o Estado romper o contrato social ao não proteger sua população da beligerância humana, provavelmente romperá também com a soberania empírica. Quando isto ocorre, o princípio da responsabilidade de proteger dever-se-á recair sob as competências da comunidade internacional. Teoricamente, os governos devem executar políticas sociais cuja responsabilidade de prevenção se torna um fundamento indispensável. Mas, se os governos não desejam ou estão em condições precárias para a garanti-la, o dever pela proteção da população afetada deve ser automaticamente atribuído à comunidade internacional. Nesta perspectiva, os Estados têm a obrigação de repreender condições que ameacem os direitos fundamentais da sua população. Quando os Estados falham com esta responsabilidade de prevenção, as primeiras reações da comunidade internacional são, respectivamente, as pressões diplomáticas, sanções internacionais e instauração de processos criminais.

A intervenção humanitária se constitui como último elemento de reação internacional frente as situações de quebra da soberania empírica. O Relatório para Implementação da Responsabilidade de Proteger de 2009, também adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, assegura a convicção da segurança internacional centrada na proteção humana, estipulando normas que introduzem a responsabilidade de proteger como um instrumento

humanitário que assume a pretensão de proteger as populações vulneráveis para o estabelecimento de uma paz duradoura. Contudo, quando se aborda a questão da paz duradoura nas relações internacionais, logo se percebe que atualmente não há qualquer potência intervencionista que adquira a capacidade para executar um processo de transição imediata da guerra para a paz permanente. Para que isso ocorra é preciso dispor de um grande poder militar, estrutural e de recursos humanos e materiais que possibilitem a reconstrução de uma sociedade resistente às futuras hostilidades.

Algumas potências mundiais demonstram ser céticas em relação ao princípio da responsabilidade de proteger (R2P). A diplomacia chinesa e a diplomacia russa sustentam e defendem a tese de que a soberania e a autodeterminação são condições imprescindíveis e imutáveis no ordenamento do sistema internacional. Os Estados céticos asseguram que nenhum outro Estado tem o poder de avaliação das conjunturas internas de outro, pois as intervenções militares em nome do R2P correspondem estritamente à uma nova estrutura liberal e ocidental do sistema de segurança internacional.

Em conformidade com a explicação do professor David Chandler, “a tentativa de institucionalização desta nova estrutura de segurança internacional cuja enfatiza o desenvolvimento das normas internacionais e a promoção da democracia e direitos humanos por um processo intervencionista, se necessário, muitas vezes é promovida sob a rubrica da ‘paz liberal’”³⁴ (Chandler, 2004, p. 60).

David Chandler refere a “paz liberal” como a tradução literal de segurança humana, atuando como *status quo* consensual da Carta da ONU, pois carrega a prerrogativa da universalidade dos direitos humanos, conferindo aos Estados a incumbência pela prevenção e proteção ao seu povo, independentemente dos fatores ideológicos, políticos ou das estruturas internas. Conforme o esclarecimento de Chandler, “a questão central empregue na tese da ‘paz liberal’, e da qual se destaca nas discussões internacionais acerca do direito da intervenção humanitária, incide na conformidade da autoridade moral com a legitimidade legal e política”³⁵. No entanto, Chandler reforça que “esta questão tem-se tornado particularmente grave nas circunstâncias atuais, onde o quadro legal da sociedade internacional está ordenado em preocupações de segurança coletiva baseada no Estado ao em vez na posição nos direitos

³⁴ “The attempt to institutionalize a new international security framework which emphasizes the development of international norms and the promotion of democracy and human rights, by interventionist means if necessary, is often promoted under the rubric of ‘liberal peace’” (Chandler, 2004, p. 60).

³⁵ “The central question posed by the liberal peace thesis, and highlighted in international discussions of the right of humanitarian intervention, is that of matching moral authority with legal and political legitimacy” (Chandler, 2004, p. 60).

individuais da tese da 'paz liberal'”³⁶ (Chandler, 2004, p. 60).

Entende-se que as preocupações de segurança coletiva baseada no Estado são características típicas da teoria realista das relações internacionais. A análise de Chandler faz sentido, e pode apresentar um desafio que incide na redução de uma lacuna existente entre o sistema normativo da ordem humanitária – que a própria sociedade internacional aprovou – e os princípios realistas de segurança coletiva que se orientam apenas pelos interesses das potências mundiais definidos em termos de poder. Conforme Brown e Ainley (2012, p. 405), as potências mundiais que alimentam esta crescente lacuna “enxergam a intervenção humanitária quer como a prossecução de interesses próprios disfarçados de ação ética, quer como uma política errada, possibilitada pela ausência temporária de um equilíbrio de poder”.

Já na interpretação de Joseph Nye, “para os realistas, os valores-chaves na política internacional são a ordem e a paz, e a chave institucional é a balança de poder; eles acreditam que a intervenção pode ser justificada quando é necessária para manter a balança de poder e a ordem”³⁷ (Nye, 2007, p. 164).

Preservar a ordem internacional significa preservar um equilíbrio de poder entre as potências, onde as intervenções humanitárias apenas se justificam quando representam a prossecução dos interesses estatais. Esta concepção pode ajudar a perceber um pouco sobre a inação da comunidade internacional em algumas regiões que não despertam o interesse das potências ou em regiões vitais para a manutenção da balança de poder no quadro geopolítico das relações internacionais.

Por exemplo, o Paquistão, a Arábia Saudita e a Turquia são países que, ao violarem constantemente os direitos humanos e humanitário, não exercem o cumprimento da soberania empírica, mas as potências ocidentais fazem vista grossa para as violações e sequer cogitam a possibilidade de uma intervenção humanitária, sobretudo porque estes países são aliados estratégicos para a manutenção do equilíbrio de poder. Já o Afeganistão, o Iraque e a Líbia apresentaram governos relutantes quanto ao processo de proximidade política com as potências ocidentais. Como resultado, o desenvolvimento de processos intervencionistas ocorreram sob a rubrica da 'paz liberal'.

³⁶ “This questions is particularly acute in today’s circumstances, when the legal framework of international society is that of state-based collective security concerns rather than the individual rights posited in the liberal peace thesis” (Chandler, 2004, p. 60).

³⁷ “For realists, the key values in international politics are order and peace, and the key institution is the balance of power; they believe that intervention can be justified when it is necessary to maintain the balance of power and to maintain order” (Nye, 2007, p. 164).

Então, a “paz liberal” se torna um mecanismo geoestrategicamente manipulado para legitimar as intervenções das potências ocidentais sob o disfarce do discurso em prol dos direitos humanos e da invocação da responsabilidade de proteger. Se para a teoria realista das relações internacionais a consolidação da ordem internacional humanitária através da disseminação dos direitos humanos provocaria desordens e perturbaria o equilíbrio de poder, presume-se que somente em determinadas ocasiões que despertassem o interesse das potências mundiais que a invocação da responsabilidade de proteger ocorre sob a roupagem da “paz liberal”. É de suma importância ressaltar que após os atentados de 11 de Setembro de 2001 surge a necessidade de reconhecer as diferenças entre a guerra contra o terrorismo e o princípio da responsabilidade de proteger (R2P). Isto implica produzir a correta separação entre as motivações tradicionais das políticas realistas das potências mundiais dos preceitos de segurança e proteção humana que pressupõe a ordem internacional humanitária.

Atualmente, o principal desafio incide em uma fundamental compatibilização dos interesses geopolíticos dos Estados com as preocupações de ordem moral e humanitária em prol da proteção à dignidade humana. As civilizações devem materializar, consoante aos seus símbolos, imagens, culturas, línguas e religiões, uma via de compreensão e admissão das normas humanitárias. Somente desta forma que a ordem internacional humanitária pode responder as necessidades e privações de todas as civilizações tendo em conta o cumprimento dos valores humanitários de proteção humana.

1.2 Geografia da ação humanitária

A ordem internacional humanitária tem despertado interesse devido a complexidade dos contextos de crises e emergências. As diversas tensões e conflitos regionais definem uma conjuntura internacional com Estados extremamente enfraquecidos em termos de estruturas internas e serviços sociais, o que vem exigir do sistema da ação humanitária uma capacidade de resposta efetiva que consiga desenvolver procedimentos que identifiquem as reais necessidades em cada situação de crise.

A ação humanitária é o mecanismo de execução da ordem humanitária no cenário internacional. Na sua essência, a ação humanitária revela ser instrumento defensor dos direitos humanos e humanitário, atuando como uma ferramenta garantidora da dignidade e proteção humana em tempos de crises e emergências. Sua natureza é caracterizada como apolítica, sendo que seus atores - nomeadamente os Estados, as organizações, indivíduos e instituições - não substituem o poder político das sociedades vulneráveis para conseguir reorganiza-las.

Compreende-se que as suas funções estão limitadas no desenvolvimento de uma conjuntura de ações assistencialistas que possam corrigir os malefícios causados pela beligerância ou força da natureza. Para Françoise Bouchet-Saulnier, “bem mais do que um ato de generosidade, a ação humanitária tende a restaurar os espaços de normalidade em situações 'anormais'”. Na visão de Bouchet-Saulnier, além de ser uma ajuda material, a ação humanitária também “ [...] visa restabelecer os indivíduos em um mínimo de direitos e de dignidade humana no seio de uma coletividade humana” (Bouchet-Saulnier, 1998, p. 14).

A ação humanitária também se origina através da institucionalização do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em 1864, e sua atuação geográfica foi se desenvolvendo conforme a evolução periódica da ordem internacional humanitária. Por exemplo, na ordem humanitária imperial, as ações desempenhadas pelo CICV estavam orientadas apenas sob o amparo do Direito de Haia para o socorro e assistência médica aos combatentes feridos em conflitos, se limitando geograficamente nas hostilidades entre os Estados, como nos casos da Guerra Franco-Alemã de 1870, Guerra Russo-Turca de 1876, na Guerra Sérvio-Búlgara de 1885 e na Guerra dos Balcãs de 1912.

Já na Primeira Guerra Mundial, o CICV veio se firmar como maior interveniente humanitário a nível global, atuando na esfera da assistência médica e na localização dos prisioneiros de guerra por meio de um procedimento inovador, a criação do Serviço Central de Busca e de Informações, da Agência Internacional dos Prisioneiros de Guerra. Em seguida, no período Entre Guerras, durante a fase de transição da ordem imperial para a ordem neo-humanitária, o CICV expande suas ações para os conflitos armados não-internacionais, acrescentando as situações das guerras civis na contextualização geográfica do sistema da ação humanitária internacional.

Após o final da Primeira Guerra Mundial, milhões de refugiados e apátridas sofriam da fome e pobreza no continente europeu. Para resolver este problema, e por intermédio de um orçamento de cem milhões de dólares, o Congresso norte-americano aprova a instituição da *American Relief Administration (ARA)*, tendo como diretor Herbert Hoover, futuro Presidente dos Estados Unidos entre 1929 e 1933. Liderando a ARA, Herbert Hoover desempenha grandioso trabalho humanitário, sobretudo na Bélgica, em 1919, fornecendo alimentação e vestuário para mais dez milhões de pessoas.

Ainda no ano de 1919 é constituída, na Grã-Bretanha, a *Save the Children's Fund*³⁸, segunda maior Organização Não-Governamental de caráter humanitário depois do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Uma década depois, nota-se que a crise de 1929 afetou negativamente as funções da Cruz Vermelha, da *Save the Children* e das atividades desempenhadas por outras organizações humanitárias. Supõe-se que a crise econômica de 1929 tenha sido a responsável pela atuação quase simbólica destas organizações em conflitos subsequentes, como a invasão japonesa na Manchúria em 1931, no ataque italiano na Etiópia em 1935 e na Guerra Civil Espanhola de 1935.

Na Segunda Guerra Mundial, o uso excessivo da força e o extermínio nazi danificam a ordem humanitária. Porém, de acordo com as argumentações de Rony Brauman, “o balanço quantitativo da ação exercida pela Cruz Vermelha durante a Segunda Guerra Mundial não é certamente de desprezar”, mas alguns fatores como “ [...] a recusa de pôr em causa a sua neutralidade, o receio de comprometer a ação a favor dos presos, juntamente com a pressão do governo suíço [...]”, obrigaram o “CICR a fechar-se num silêncio que lhe será forte e justamente censurado” (Brauman, 1997, p. 48).

Em 1935, a Cruz Vermelha tinha lançado a doutrina da consciência universal como imperativo moral e humanitário face ao abuso de poder estatal ou de grupos beligerantes. A doutrina da consciência universal carregava a presunção da ingerência humanitária nas zonas de conflitos, mesmo não havendo plena autorização das autoridades locais. Contudo, esta doutrina parece ter fracassado no transcorrer da Segunda Guerra Mundial. O próprio regime nazista cuidadosamente tira proveito desta concepção ao encenar as visitas do CICV nos campos de concentração e extermínio.

Na ocupação das forças nazistas na Grécia, duzentos mil cidadãos gregos morreram de fome entre 1941 e 1942, chegando aos quinhentos mil em 1945. Diante desta calamidade humanitária, surge um movimento britânico em solidariedade aos gregos que deu origem à OXFAM em 1942, uma das mais importantes organizações humanitárias. Para Rony Brauman, “inscrito nos seus ‘genes’, o conflito de princípios, no seio do qual a organização foi criada, vai estruturar a sua futura ação que levará a OXFAM a outras batalhas onde se misturam indistintamente e contraditoriamente as exigências humanitárias e imperativos políticos” (Brauman, 1997, p. 50).

³⁸ Com uma política de apadrinhamento de crianças, a *Save the Children* é uma organização que defende os direitos das crianças em contextos de crises humanitárias. Objetivando propiciar melhores condições de vida às crianças, esta Organização atua hoje em dia em mais de cento e vinte países.

Em seguida, a formação da ANUAR em 1943 assegura uma rica descendência de organizações humanitárias, como o ACNUR e UNICEF. Identifica-se o surgimento de outras organizações na década de 1940, algumas com vínculo religioso, tais como a *Catholic Relief Services (CRS)* e a *Church World Services (CWS)*, e outras organizações de natureza laica, tais como a *Cooperation for American Remittances to Europe (CARE)* e o Comitê Internacional de Resgate³⁹. Nada obstante, a materialização da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, juntamente com o reforço ao DIH consagrado pelas Convenções de Genebra de 1949, consolidaram a ação humanitária como mecanismo aberto e universal. A partir de então, a ordem neo-humanitária consegue determinar uma nova geografia da ação humanitária, transferindo o âmbito de atuação da Europa para o Terceiro Mundo, onde inúmeras organizações de vocação humanitária foram criadas em países desenvolvidos, surgindo duas vertentes humanitárias definidas por Brauman como terceiro-mundista e sem-fronteiras.

A origem da primeira vertente ocorre na Conferência de Bandung de 1955, onde vinte e nove países do Terceiro Mundo se reúnem objetivando transformar o quadro das relações internacionais mediante a inserção definitiva e permanente de povos excluídos no sistema internacional. A Conferência de Bandung demarca o mapeamento de uma nova força política global, o Terceiro Mundo, carregando a mensagem anticolonialista. Brauman (1997, p. 57) descreve que “tendo-se tornado o subdesenvolvimento um elemento-chave das relações internacionais, governos e organizações internacionais dotam-se de estruturas permanentes a fim de realizarem as suas políticas de ajuda”.

Na década de 1960, Estados e organizações priorizam a cooperação e assistência humanitária em territórios que estavam sob o domínio colonial, se esforçando numa ajuda estrutural para o subdesenvolvimento potencializado pela cooperação norte-sul. Deste modo, algumas organizações humanitárias se distanciam da sua natureza apolítica por adotarem uma crítica ao domínio colonial atuando como defensoras de movimentos de libertação durante as guerras coloniais.

No que toca a vertente sem-fronteiras, suas raízes estão justamente na vertente terceiro-mundista. A sem-fronteiras surge em 1969, durante a Guerra do Biafra, região localizada no Sudeste da Nigéria que havia declarado independência. Para se preservar os princípios da imparcialidade e neutralidade, a Cruz Vermelha demonstra lentidão nas negociações com as autoridades nigerianas para o socorro, auxílio e assistência da população do Biafra. Porém, inconformadas com a inércia do CICV, organizações religiosas executam um reabastecimento

³⁹ Órgão sugerido por Albert Einstein para a reconstrução das zonas de guerra e auxílio aos refugiados.

aéreo com itens de necessidades básicas para a população afetada sem o consentimento das autoridades governamentais. Sob a influência da doutrina da consciência universal, as organizações religiosas reagrupadas pela *Joint Church Aid* infringem os princípios da autodeterminação e soberania nacional da Nigéria em meio a Guerra do Biafra, assinalando o primeiro registro de uma ingerência humanitária na história das relações internacionais. No entanto, este incidente reduziu a zero a margem de negociação entre o CICV e as autoridades nigerianas, resultando na crítica proibição da ação humanitária terrestre e consequente agravamento da crise de fome no Biafra.

Neste contexto, impedidos de agir frente ao imponente exército nigeriano equipado pela Grã-Bretanha, e diplomaticamente fragilizados devido às circunstâncias da falta de apoio internacional, os trabalhadores e voluntários humanitários no Biafra invocam a opinião pública como último recurso, mostrando ao mundo as imagens e vídeos do primeiro flagelo humanitário transmitido pela televisão. Brauman (1997, p. 66) argumenta que “este conflito devastador concentra as grandezas e os paradoxos da ação humanitária contemporânea nas suas relações com a política e os *media*”.

Diante da exterminação do povo de Biafra que estava a passar pela televisão, o médico francês Bernard Kouchner funda o Comitê de Luta Contra o Genocídio no Biafra, reunindo um grupo de médicos franceses que se desvincularam do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Este grupo de médicos tomou partido das vítimas do extermínio no Biafra rompendo com a política de silêncio adotada pelo CICV.

O Comitê liderado por Bernard Kouchner estava baseado simplesmente na atuação, divulgação, cuidados e testemunhos. Dois anos mais tarde, em 1971, estas características se definiram como a pedra angular no processo de criação do Médicos Sem Fronteiras. Em virtude disto, o forte teor mediático graças ao “marketing humanitário” assente na divulgação de campanhas de sensibilização pública foi-se tornando em um atributo predominante da vertente sem-fronteiras direcionada para missões humanitárias de curto prazo em situações de sofrimento humano. Em 1980, a criação dos Médicos do Mundo vem reforçar esta nova era humanitária conhecida como pós-Cruz Vermelha.

A ordem neo-humanitária legitima a era pós-Cruz Vermelha embasada por vertentes que ampliaram globalmente a geografia da ação humanitária carregando quatro princípios humanitários. O princípio de humanidade consiste no primeiro objetivo da ação humanitária, ao qual se refere ao tratamento prioritário para com o sofrimento humano, tendo como finalidade a proteção da vida e saúde das vítimas.

O princípio de humanidade desempenha um papel importante na ação humanitária, se tornando a principal preocupação a ser considerada pelos intervenientes humanitários. Já o segundo princípio é a neutralidade, condição importante para a manutenção da confiabilidade entre os civis e as partes envolvidas no conflito para com as funções das organizações humanitárias. O princípio da neutralidade existe para abster os intervenientes humanitários das tomadas de partido em cenários de hostilidade, impedindo o envolvimento em situações controversas de ordem religiosa, racial, política ou ideológica.

O terceiro princípio é a imparcialidade, e tem como objetivo o não concebimento de qualquer caráter distintivo em matéria de nacionalidade, de raça, de classe social, de conexão política ou religiosa. O princípio da imparcialidade revela a obrigatoriedade de todos os intervenientes humanitários para o socorro, assistência médica, mitigação e auxílio de todas as vítimas conforme o seu grau de sofrimento, concedendo a prioridade para as situações mais complexas e urgentes.

Por último, a independência se define como princípio relacionado à autonomia dos objetivos dos atores humanitários. Grosso modo, este princípio se procede num cenário onde as ações e missões humanitárias são totalmente independentes e com objetivos autônomos, necessitando de uma manutenção e conservação desta condição para que se resulte no bom desempenho do trabalho humanitário.

Com o término do neo-humanitarismo característico do sistema bipolar da Guerra Fria, surge uma ordem humanitária liberal sustentada por estes quatro princípios da ação humanitária. Nunca antes na história das relações internacionais a ação humanitária havia assumido uma relevância vital no sistema internacional, pois foi o único instrumento da ONU que obteve a capacidade de reação frente às violações dos direitos humanos e humanitário. Os princípios humanitários da ordem liberal se fixaram como objetivos integrantes do sistema de governação global das Nações Unidas e suas respectivas agências humanitárias e ONGs que adotaram um sólido conteúdo de solidariedade. Portanto, a consolidação do *spill over*⁴⁰ da geografia da ação humanitária ocorre devido ao ordenamento estrutural da ONU definido por seis órgãos (Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Secretariado, Corte Internacional de Justiça, Conselho Econômico e Social e o Conselho de Tutela). Estes órgãos recebem a responsabilidade pela supervisão de uma gama de agências subsidiárias que atuam como organismos de operações específicas em escritórios geograficamente instalados em todas as regiões do mundo.

⁴⁰ Grosso modo, o *spill over* é um conceito elaborado por Ernst Hass que se refere ao alargamento para novos contextos funcionais que exigem o envolvimento de mais pessoas, contatos e consultas burocráticas que procuram solucionar novos problemas que derivam dos compromissos iniciais.

As três agências das Nações Unidas que mais contribuem financeiramente para ação humanitária são o Programa Alimentar Mundial (PAM), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF). No entanto, existe uma gama de agências da ONU de cariz humanitário, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a supracitada Agência das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina (UNRWA) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

As agências especializadas recebem o financiamento do fundo das Nações Unidas e são supervisionadas por um dos seis órgãos responsáveis, nos quais também adquirem o poder para dissolvê-las. Além disto, as agências especializadas compõem o sistema de clusters elaborado exclusivamente para coordenar com maior facilidade o sistema da assistência humanitária em contextos de sofrimento humano. Estabelecido em 1991 sob a luz da Resolução 46/182, em Assembleia Geral, o sistema de clusters da ONU simboliza a nova abordagem que tratou de viabilizar a coordenação e gerenciamento da atuação das organizações, agências e organismos humanitários. Após a Guerra Fria, os intervenientes humanitários perceberam que uma coordenação bem-sucedida da ordem humanitária conduz para a superação de lacunas e implicações negativas na ação humanitária em casos de crise e emergência em sociedades vulneráveis. Mas, no decorrer dos anos 1990 e início dos anos 2000, ocorreram algumas debilidades no poder de resposta das agências clusters no Caribe, África, Ásia e Médio Oriente. Objetivando a reparação dos pontos frágeis, as agências especializadas desenvolveram a Reforma da Agenda Humanitária de 2005, uma importante eventualidade que definiu a reestruturação da ordem internacional humanitária, introduzindo uma série de novos elementos para a melhoria de quatro fatores fundamentais no desfecho da ação humanitária internacional (a saber: previsibilidade dos problemas, a responsabilidade de proteger, a prestação de contas e o fortalecimento da parceria entre as agências).

A Reforma da Agenda Humanitária foi inspirada na Carta Humanitária e das Normas Mínimas, livro emitido por organizações humanitárias em 1997, onde aponta a necessidade de maior eficácia na ação humanitária por efeito do aprimoramento na capacidade de prestação de contas das agências, objetivando a adoção de procedimentos para o alívio do sofrimento humano, sempre na perspectiva de que as vítimas das crises e emergências devem ter garantido o direito à dignidade da pessoa humana.

As Normas Mínimas se direcionam em particular para assistência das necessidades básicas das populações afetadas, como abastecimento de água e saneamento, abrigos e alojamentos, ajuda alimentar, nutrição e auxílio médico, tendo como base os princípios e as disposições do sistema normativo da ordem humanitária. Tanto a Reforma quanto a Carta Humanitária se fundamentam nas ramificações humanitárias do direito internacional (direitos humanos, humanitário e dos refugiados). Na intenção de garantir o direito à dignidade e proteção humana em situações de conflitos armados, a Carta e a Reforma definem com singular transparência as responsabilidades das autoridades governamentais e das partes envolvidas, ao mesmo tempo que ressaltam a obrigatoriedade das autoridades governamentais para autorização da intervenção dos atores humanitários quando não conseguem responder aos problemas e as adversidades inerentes aos contextos de crise e emergência.

O sistema de clusters não é composto obrigatoriamente por organismos/agências especializadas das Nações Unidas. As Organizações Não-Governamentais também são agências que desempenham funções em setores de prevenção, mitigação, resposta, recuperação e reconstrução das sociedades vulneráveis. O CICV se configura como a quarta organização que mais contribui com financiamentos para a ação humanitária internacional, e igualmente faz parte do sistema de clusters, recebendo claras responsabilidades de atuação coordenadas pelo Comitê Permanente Entre Agências⁴¹. O surgimento de novas Organizações Não-Governamentais, regionais ou de caráter religioso, sem fins lucrativos e envolvidas diretamente na matéria da ação humanitária, desempenharam uma relação de proximidade com as sociedades vulneráveis, contribuindo para o crescimento do interesse da sociedade civil global no envolvimento direto ou indireto no exercício do humanitarismo.

No que corresponde aos Estados, é de extrema importância ressaltar que ao se conscientizarem que a ação humanitária favorece a facilitação da conquista ou manutenção de apoio internacional, as potências intervencionistas começaram a se dedicar aos poucos no envolvimento de suas forças armadas em áreas específicas onde as agências especializadas tradicionalmente eram responsáveis. Consequentemente verificou-se uma drástica perda da reputação do princípio da neutralidade que assegurava a segurança e proteção da integridade das

⁴¹ O Comitê Permanente Entre Agências é mais conhecido pela sigla em inglês IASC (Inter-Agency Standing Committee), criado por Assembleia Geral da ONU em 1992, sob a liderança do Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) no intuito de desenvolver uma coordenação entre as agências da ONU e ONGs humanitárias no âmbito de atuação nas missões humanitárias. O IASC desenvolve políticas humanitárias dividindo as responsabilidades às agências nos variados setores de atuação, identificando as dificuldades e delegando a aplicação dos princípios humanitários.

organizações em zonas de conflitos. O que veio a se suceder foi uma série de ataques terroristas em sedes das Nações Unidas, da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho e dos Médicos Sem Fronteiras, assim como o aumento quantitativo de sequestros e assassinatos de trabalhadores humanitários. Segundo Brown e Ainley (2012, p. 408), “a função de ‘bons ofícios’ por parte da ONU e de organizações como a Cruz Vermelha e as principais ONG tem sido crucial na reconstrução pós-conflitos [...]”, mas “[...] a alegada perda de neutralidade destas entidades torná-las-á menos capazes de desempenhar esse papel no futuro”.

A ampliação e consolidação geográfica da ação humanitária ocorre devido ao desenvolvimento da governação global levada a cabo pela ONU. Contudo, a inserção dos interesses estatais nas áreas tradicionais das organizações se tornou bastante prejudicial para a diferenciação entre a ação humanitária e alguns mecanismos de gestão social, segurança internacional e defesa dos direitos humanos.

Primeiramente, a ação humanitária não se define como gestão de crises e tampouco políticas de direitos humanos. Estes mecanismos envolvem aspirações políticas, o que não é permitido segundo os princípios da ação humanitária. Igualmente vale para as intervenções militares, pois apesar de se consistirem como condição da ordem internacional humanitária, as intervenções não se definem propriamente como ação humanitária. Conforme a descrição do professor Samuel Barkin, “a ação humanitária, em sua definição, pode ser distinguida da intervenção humanitária porque a sua atuação envolve sempre o consentimento das autoridades locais, não necessitando do uso de capacidades militares”⁴² (Barkin, 2006, p. 84).

A intervenção humanitária envolve a utilização de meios militares para a ingerência internacional, e não necessita do consentimento dos Estados não cumpridores da soberania empírica. Geralmente, a decisão do emprego da intervenção humanitária dá-se por meio dos projetos de resoluções entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Já no que diz respeito ao emprego da ação humanitária, ela não está subordinada à utilização dos meios militares, assim como depende do consentimento das autoridades locais. Embora determinadas ocasiões exigem escolta militar para a segurança e proteção dos trabalhadores humanitários, as funções das forças armadas se direcionam para missões de estabilidade e manutenção da paz, e não para atividades de socorro, auxílio, assistência e reconstrução das populações afetadas.

⁴² “Humanitarian aid, by this definition, can be distinguished from humanitarian intervention, because it always involves the consent of the local authorities and is not delivered using military capabilities” (Barkin, 2006, p. 84).

Outra componente da ordem humanitária que não pode ser confundida com ação humanitária é a ajuda ao desenvolvimento. Barkin (2006, p. 84) explica que a ação humanitária “pode ser diferenciada das ajudas ao desenvolvimento porque se designa a melhorar uma necessidade a curto prazo, em vez de desenvolver capacidades no longo prazo”⁴³. Nesse sentido, compreende-se que as ajudas ao desenvolvimento se diferenciam da ação humanitária por incumbência de seus fatores estruturais. Ao passo que as políticas de desenvolvimento se estruturam em objetivos de longo prazo, as ações humanitárias almejam a obtenção dos seus objetivos a curto prazo.

Por fim, a ação humanitária também não pode ser confundida como proteção civil. Autoridade governamental, a proteção civil desenvolve atividades públicas consagradas por objetivos de prevenção de riscos inerentes à sociedade, como os acidentes, catástrofes, calamidades, emergências e crises. Na ocorrência destes riscos supracitados, a proteção civil objetiva atenuar os seus efeitos, proteger a população civil e socorrer as pessoas e os bens em perigo. Via de regra, a função da proteção civil é de caráter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo aos órgãos governamentais o desenvolvimento de condições necessárias para a sua execução. Porém, podem haver situações onde Estados e blocos regionais disponibilizam o envio de profissionais da proteção civil para missões de ajuda e socorro em situações de crise e emergência no exterior, comprovando que apesar da ação humanitária se diferenciar da proteção civil, ambas são complementares.

Após enquadrar a ação humanitária no tempo e espaço, descrevendo seus princípios e diferenciação dos mecanismos de gestão social (gestão de crises e ajudas ao desenvolvimento), segurança internacional (intervenção humanitária) e defesa dos direitos humanos (políticas de direitos humanos), é possível analisar dois padrões humanitários que subsistem no cenário internacional.

Ao analisar o comportamento dos atores estatais na consagração da ação humanitária, identifica-se um padrão que pode se definir como higienismo global. Este padrão consiste na higienização das sociedades vulneráveis afetadas pelas situações de crise através de doações de itens que compõem os quatro pilares básicos do humanitarismo: abrigo, alimentação, saúde e educação. Além disto, os Estados higienistas desconsideram que estes quatro pilares do humanitarismo devem ser encarados como um ponto de partida da ação humanitária, e nunca o destino final a ser alcançado.

⁴³ “It can be distinguished from development assistance because it is designed to ameliorate a need in the short term, rather than to develop capabilities in the long term” (Barkin, 2006, p. 84).

Limitando-se na certeza que as doações se configuram como requisitos suficientes para a resolução dos problemas humanitários, os Estados higienistas não resolvem o problema do sofrimento humano na sua totalidade. Apesar disto, este padrão não renuncia a razão humanitária porque sua execução sucede um imperativo humanitário e moral face as situações de crise. O higienismo global revela uma obrigação moral, onde seus agentes se preocupam com ações imediatas que amenizam o sofrimento humano. Por este ângulo, é um padrão que se opera basicamente como um pragmatismo do desastre que se justifica na ação humanitária um dever moral para a higienização das sociedades afetadas. As práticas higienistas são originadas pelo imperativo moral que proporciona condições que possam assegurar a sobrevivência das populações afetadas. Oportuno salientar que no âmbito da diplomacia, o padrão do higienismo global pode se configurar como instrumento *soft power*⁴⁴ da política externa dos Estados que objetivam maior protagonismo internacional.

O segundo padrão do sistema da ação humanitária é característico das organizações humanitárias e pode ser referido como cidadania global. Este é um padrão cujo pretende estabelecer objetivos visando a eliminação do sofrimento humano por intermédio da defesa aos direitos humanos. Seus agentes reconhecem os dilemas éticos e morais que existem no ambiente internacional, mas ponderam a possibilidade de uma igualdade na diferença relativamente à preservação da vida humana. Isto é, os valores de proteção da vida humana estão acima das diferenças culturais, políticas e religiosas.

Aparentemente, compete às organizações humanitárias a materialização da cidadania global como um padrão que adverte para a necessidade da justiça social e proteção da vida humana. Além da razão humanitária, a cidadania global inclui uma razão universalista de proteção humana. Na sua gênese, este padrão surge durante a era pós-Cruz Vermelha, no período da ordem neo-humanitária. Posteriormente, na ordem humanitária liberal ocorre a acentuação da cidadania global, havendo um forte engajamento das organizações no desenvolvimento de campanhas publicitárias voltadas para a conscientização da sociedade civil para um maior compromisso com as questões humanitárias.

⁴⁴ Instrumento político exercido pelos Estados nas relações internacionais, principalmente pelas potências regionais e mundiais. Grosso modo, quando um Estado pratica o *soft power*, ele está a utilizar uma ferramenta política de influência indireta no comportamento cultural e ideológico dos outros Estados. Assume um efeito sutil de interferência cultural e ideológica sob outros Estados com menor poder na arena política internacional. Cf. Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

A conscientização da sociedade civil global em relação às questões humanitárias determinou o crescimento quantitativo do número de doadores, voluntários e trabalhadores humanitários através da internacionalização do conhecimento dos princípios humanitários da justiça social e de proteção humana. Contudo, visto que a maioria das organizações humanitárias são financiadas por Estados, é presumível que estes dois padrões podem potencializar uma contradição do caráter temporal do sistema da ação humanitária internacional. Sabe-se que a operacionalização das missões humanitárias são de curto ou médio prazo, porém, a cidadania global encontrada nos campos de refugiados pode se converter em um pressuposto para o seguimento dos conflitos. Segundo Samuel Barkin, “[...] quando as organizações humanitárias respondem à fome e ao fluxo de refugiados criados pela negligência política, incompetência, ou maldade, a contradição pode acabar mantendo os maus governos por mais tempo do que seria o caso”⁴⁵ (Barkin, 2006, p. 88).

Há campos de refugiados de caráter temporário que permanecem a acolher milhões de pessoas que já constituem a segunda geração. Estes campos funcionam após o término do seu tempo de vigência, tal e qual algumas agências humanitárias, como a UNRWA, concebida em 1949 como organismo temporário para o fornecimento de assistência e proteção para quase setecentos mil refugiados da Palestina e que hoje ultrapassam os cinco milhões. Consequentemente, a contradição temporal da ação humanitária reflete a falta de empenho da comunidade internacional para a renovação de um compromisso global que consiga trazer a resolução dos conflitos.

O sistema da ação humanitária se divide entre o humanitarismo da cidadania global e a razão de Estado constituída por interesses nacionais. Nesta lógica, a geografia é um elemento importante para a execução da ação humanitária. Compreende-se que é do interesse de alguns Estados promover a assistência humanitária unicamente como um mecanismo de segurança nacional para impedir que as consequências das guerras - como por exemplo, as migrações forçadas - atinjam as suas fronteiras. Os Estados geograficamente localizados nas proximidades dos conflitos armados percebem que se não houver a promoção de sólidas ações humanitárias, grande será a possibilidade de no futuro se defrontarem com graves problemas adjacentes aos fluxos de migrações forçadas. Ou seja, a geografia é determinante para uma ação humanitária estimulada para efeitos de segurança nacional.

⁴⁵ “[...] when humanitarian OIs respond to famines and refugee flows created by political negligence, incompetence, or malice, the contradiction can end up keeping bad governments in place for longer than would otherwise be the case” (Barkin, 2006, p. 88).

Em conformidade com o argumento da professora Martha Finnemore, “ [...] a ação humanitária raramente é tomada quando se prejudicam os objetivos declarados ou os interesses de um Estado”⁴⁶ (Finnemore, 1996, p. 168).

Os Estados que mais empreendem ações humanitárias são os mais desenvolvidos economicamente. Os Estados mais ricos detêm o poder de decisão sobre o rumo da ordem humanitária. Na lista dos maiores contribuidores para a ação humanitária internacional, os Estados Unidos aparece na primeira posição, com doações de dois milhões e meio de dólares anuais, seguido pela União Europeia, Alemanha, Japão, Noruega, Grã-Bretanha, Canadá, Suécia, Dinamarca e Suíça.

As potências econômicas adquirem posição singular no sistema da ação humanitária, podendo explorá-la como um meio de imposição cultural, política e econômica perante outros povos e sociedades vulneráveis. Talvez não seja abusivo afirmar que ações humanitárias são executadas com maior intensidade conforme os interesses dos Estados. De acordo com a explanação de Martha Finnemore, “as pretensões humanitárias possibilitam, entretanto, Estados com novos ou intensificados interesses numa região e novas razões para agir onde não existia anteriormente”⁴⁷ (Finnemore, 1996, p. 168).

Além dos Estados, organizações e organismos, outros atores humanitários também são personagens na geografia da ação humanitária. O setor privado é um domínio que tem recebido maior visibilidade em virtude do empenho de algumas corporações multinacionais para o desenvolvimento de uma responsabilidade social que consiga integrar as configurações da prosperidade e do bem-estar das populações com as diferentes estratégias de publicidade e lucratividade.

Os cidadãos também são atores imprescindíveis da ação humanitária, pois o conceito do humanitarismo se estende para qualquer indivíduo cujo se dedica em ações que possibilitam a redução do sofrimento humano. A ação humanitária é inerente para com todos os cidadãos comprometidos com o bem-estar da humanidade, cabendo aos indivíduos uma plena conscientização de um senso crítico no que corresponde aos prejuízos humanos resultantes das más decisões adjacentes na arena política internacional.

⁴⁶ “[...] humanitarian action was rarely taken when it jeopardized other stated goals or interests of a state” (Finnemore, 1996, p. 168).

⁴⁷ “Humanitarian claims did, however, provide states new or intensified interests in an area and new reasons to act where none had existed previously” (Finnemore, 1996, p. 168).

2. OS REFUGIADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No estado da arte foram descritos os instrumentos jurídicos particulares do direito dos refugiados e que regem o trabalho do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, nomeadamente a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967). Ainda assim, a proteção para com este grupo vulnerável adquire complexa conjuntura de novos fatores em constantes mudanças. A título de exemplo, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não respondem determinadas necessidades atuais e futuras, como a devida proteção para com os indivíduos que fogem dos desastres ambientais, da falta de água e de comida, ou aos cidadãos de países que provavelmente estarão vulneráveis a elevação do nível do mar.

A ausência de respostas para as necessidades atuais e futuras são compreensíveis e justificáveis. A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 foram instrumentos dos quais se constituíram tendo como base preocupações correspondentes à crise de refugiados da Segunda Guerra Mundial. Obviamente, estes instrumentos jurídicos continuam a receber grande importância nas relações internacionais, uma vez que se definem como diretrizes universais e que ainda conseguem salvaguardar a grande maioria dos refugiados, principalmente dos conflitos armados. Em contrapartida, o sistema normativo do Direito Internacional dos Refugiados remete exigências do passado, despertando reivindicações por revisões e adaptações aos novos problemas humanitários e as implicações passíveis de surgirem no futuro.

Outrossim, o fenómeno da migração forçada tem caminhado ao lado da história contemporânea das relações internacionais, e deve ser tratado como uma questão central e agravante, uma vez que o número de indivíduos que fogem da guerra tem aumentado drasticamente, causando grandes impactos políticos, económicos e sociais em todas as civilizações. Todavia, por ter atingido drasticamente as fronteiras ocidentais nos últimos anos, rapidamente o problema das migrações forçadas começou a ser noticiado de maneira sem precedentes nos meios de comunicação. Uma problemática cuja no passado beirava o esquecimento começa a receber grande repercussão global por ter ameaçado a segurança e estabilidade ocidental. Contudo, as migrações forçadas já aparentava ser uma problemática agravante no século passado, enquanto a Segunda Guerra Mundial assombrava a Europa. Após sofrer com a perseguição nazista, a filósofa política alemã, Hannah Arendt, publica um ensaio chamado *“We Refugees”*, no *“The Menorah Journal”*, uma reconhecida revista judaica dos Estados Unidos.

Arendt (1994, p. 11) discorre sobre a condição de refugiado da seguinte forma: “nós perdemos nossas casas, o que significa a nossa familiaridade cotidiana. Nós perdemos nossos empregos, ou seja, a confiança de que temos alguma utilidade nesse mundo. Perdemos nossa língua, ou seja, nossas reações naturais, gestos de simplicidade, expressões sentimentais”⁴⁸. Revelando o lado sentimental da condição do refugiado, Hannah Arendt se distancia temporariamente da interpretação jurídica contemplada nos instrumentos legais do Direito Internacional dos Refugiados, em particular o Protocolo de 1967, no qual descreve o refugiado como todo e qualquer indivíduo que foi obrigado a fugir por motivos de perseguição religiosa, ideológica, política, racial, de nacionalidade ou classe social. Figuradamente, a condição de refugiado corresponde à um “homem nu”, no sentido da ausência dos principais direitos e necessidades fundamentais do ser humano.

Sobretudo, o “homem nu” é um indivíduo sem direitos, bens e dignidade, onde a única condição que lhe resta é a condição da vida, muitas vezes ameaçada pelas inexoráveis circunstâncias adversas. Seguindo com o pensamento de Hannah Arendt, a filósofa política relembra que por muitos anos os refugiados viveram uma “vida nua” de direitos em um sistema internacional ausente de regras. Apenas na década de 1940, diante da crise de refugiados e da falência dos direitos fundamentais numa Europa totalmente destituída de valores, surge a obrigação da normatização de princípios que permitissem a canalização de imperativos humanitários aos refugiados.

Independentemente da evolução normativa da ordem humanitária que se sucedeu nas últimas sete décadas, a condição dos refugiados no cenário internacional se configura como preocupante. Em termos gerais, os refugiados são “homens nus” que vivem uma “vida nua” destituída dos seus direitos cujos deveriam ser inalienáveis. Logicamente, os instrumentos jurídicos do Direito Internacional dos Refugiados podem ter aliviado o sofrimento humano, contudo a precariedade das condições em diversos campos de refugiados e canais migratórios revela o inegável fracasso dos intervenientes humanitários para a garantia da segurança humana. Embora os esforços das organizações humanitárias no sentido da amenização do sofrimento humano e proteção das vítimas da guerra sejam consideravelmente valorosos, os refugiados continuam a se manifestar como grupo extremamente fragilizado e suscetível às hostilidades e discriminações. Ou seja, os refugiados representam um evidente e perigoso contraste existente entre a norma e o seu cumprimento, entre a teoria e a prática.

⁴⁸ “We lost our home, which means the familiarity of daily life. We lost our occupation, which means the confidence that we are of some use in this world. We lost our language, which means the naturalness of reactions, the simplicity of gestures, the unaffected expression of feelings” (Arendt, 1994, p. 110).

Após se distanciar das interpretações jurídicas para a devida descrição da “vida nua” inerente à condição de refugiado, o segundo passo para o enquadramento dos refugiados como indivíduos atuantes no palco internacional incide na possibilidade de correlacioná-los com elementos geográficos e demográficos determinantes no quadro geopolítico das relações internacionais. Afinal, a geografia se manifesta como fator decisivo para a geopolítica, pois a localização territorial e a qualidade dos recursos naturais são elementos construtores de uma política internacional compreendida em relações de poder entre os Estados. Além do mais, os meios tecnológicos desenvolvidos pelas potências econômicas são determinantes para a capacidade de exploração dos recursos naturais. Igualmente, a localização dos territórios, bem como a qualidade dos recursos energéticos (gás natural, carvão, petróleo, entre outros) são atributos geográficos e fórmulas reveladoras da luta pelo poder nas relações internacionais, onde os refugiados aparecem como vítimas inevitáveis.

No que diz respeito aos elementos demográficos, os movimentos migratórios foram impulsionados pelas transformações globais de mobilidade humana e pelos desenvolvimentos estatais. Neste âmbito, as migrações forçadas se enquadram como fenômenos demográficos resultantes das decisões promovidas pelas forças políticas e econômicas atuantes na vida internacional. Aliás, condição representativa do não cumprimento da soberania empírica, o refugiado expõe o rompimento do vínculo homem-cidadão, visto que apesar da ordem internacional humanitária possa ter garantido a evolução normativa na matéria da segurança humana, os fluxos de refugiados ainda desafiam as competências da sociedade de Estados. Enquanto por volta de três quartos dos refugiados no mundo estão concentrados em países com recursos limitados, a grande maioria dos países desenvolvidos e mais ricos em recursos adotam um ponto de vista reduzido relativamente ao acolhimento dos refugiados, violando por vezes as obrigações do sistema normativo da ordem humanitária que prevê a concessão de proteção internacional.

Não obstante, os refugiados também estão submetidos às forças transnacionais, um universo corporativo gigantesco e com grande poder de influência e decisão nas relações internacionais. Quase a metade da produção mundial do setor privado está sob o domínio de instituições que pertencem as principais forças industriais, como a Alemanha, Canadá, China, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Japão e Rússia. Isto permite o desenvolvimento de uma rede de atores corporativos que ultrapassam o plano econômico ao se inserirem no âmbito da política internacional mediante a constituição de grupos de pressão e relações de influências.

Atuantes na política internacional, as corporações transnacionais assumem papel importante em regiões estratégicas para o comércio internacional e, conseqüentemente, para a exploração dos recursos naturais. Neste contexto, a defesa do livre mercado e do liberalismo econômico por parte das potências capitalistas manifesta a figura do Estado semelhante ao ‘empresário’. No domínio diplomático, diplomatas e embaixadores têm exercido atividades informais como ‘lobistas’ empresariais das grandes instituições privadas, acrescentando novos substantivos para a diplomacia internacional. Assim, o papel das corporações internacionais permitiram a criação da diplomacia econômica (ou diplomacia comercial) como instrumento catalisador do comércio e dos interesses corporativos.

Em contrapartida, as sociedades e os governos explorados pelas potências industriais tomaram posse de ideias socialistas e concepções marxistas, executando uma série de nacionalizações. Em resposta, a partir dos anos 1960 ocorrem intervenções dos interesses corporativos em dinâmicas políticas em países com governos de esquerda na América Latina, África, Médio Oriente e Ásia.

Os interesses políticos e econômicos das potências capitalistas provocaram inúmeras fragilidades, desordens e desigualdades econômicas e sociais nessas regiões, resultando em contextos de crises humanitárias e agravamento dos fluxos migratórios. Isto é, os refugiados representam, na maioria das vezes, as conseqüências drásticas das influências externas e dos interesses corporativos. É por isso que no âmbito das relações internacionais a complexa problemática dos refugiados deve ser gerida em conjunto, ainda que sua coordenação seja extenuante e custosa. Somente o gerenciamento em conjunto entre todos atores internacionais poderá assegurar a estabilidade, e, possivelmente, a construção de paz internacional ao longo prazo. Porém, a construção da paz internacional não consiste unicamente em fatores de ordem econômica, geográfica ou política. A promoção da paz sustentável deve se concentrar em dimensões cosmopolitas que assumem as crises de refugiados como o cerne do problema, permitindo o desenvolvimento de sociedades pluralistas por meio de uma sólida resposta multilateral consagrada por um compromisso global.

Procurando sustentar este ponto de vista, o presente capítulo propõe trazer o enquadramento dos refugiados nas relações internacionais provendo de uma fundamentação teórica resumida e concisa. O seguinte capítulo expõe inicialmente uma descrição genérica e indiscriminada da teoria realista compreendida pela doutrina da política do poder, dando lugar posteriormente à explanação conceitual da razão cosmopolita sustentado pelo princípio da hospitalidade universal.

Transversalmente a exposição da perspectiva realista, identifica-se o surgimento do fenómeno *war and migrations* em Estados e/ou em regiões estratégicas para os interesses das grandes potências. Este fenómeno é caracterizado por desordens, fragilidades e instabilidades concebidas por influências externas e por antagonismos internos que originam conflitos e migrações forçadas. A impulsão deste fenómeno ocorre pelo uso de mecanismos realistas que desconsideram os imperativos morais e humanitários.

Almejando um ponto de equilíbrio que possa garantir a proteção dos refugiados, este capítulo finaliza com a descrição de uma resposta à perspectiva realista elaborada pela visão cosmopolita da teoria política e das relações internacionais, embasada pelo discurso da hospitalidade universal. Enquanto os realistas acreditam na normalidade do fenómeno *war and migrations*, considerando uma consequência da luta pela sobrevivência dos Estados, o cosmopolitismo é definido como uma razão, um direito que concede principalmente soluções pacíficas em prol da proteção humana, rejeitando de modo parcial o sistema vestefaliano de Estados soberanos na tentativa de conscientizar os atores internacionais sobre a relevância do imperativo humanitário constituído por medidas plurais.

2.1 A perspectiva realista

Para se analisar o comportamento dos Estados no ambiente internacional, surge inevitavelmente a necessidade de buscar teorias mais clássicas, pois a durabilidade de seus fundamentos possibilitam uma correta interpretação da conjuntura internacional. Hans Morgenthau aponta para “ [...] o fato de que uma teoria política tenha sido desenvolvida há centenas ou mesmo milhares de anos não deve criar a presunção de que ela tenha de ser ultrapassada e vista como obsoleta”. Segundo Morgenthau, “relegar uma determinada teoria porque ela floresceu séculos atrás significa apresentar não um argumento racional, mas um preconceito modernista que considera natural a superioridade do presente sobre o passado” (Morgenthau, 2003, p. 5).

Dissertar sobre a teoria realista das relações internacionais significa, conforme alguns teóricos referem, retratar a realidade do sistema internacional, e não como ele deveria ser. Contraindo bases teóricas de filosofias clássicas da China, Índia e Grécia Antiga, o realismo constrói a tese de que a política e a sociedade são governadas por leis enraizadas pela natureza humana. Teoria racional sustentada pela objetividade das leis da política, o realismo examina as conjunturas para dar-lhes sentido através do uso da razão

Para o realismo, a natureza da política externa dos Estados está na avaliação das ações políticas e de suas consequências previsíveis. Isto permite a presunção de que os objetivos dos Estados soberanos são definidos por interesses em termos de poder. Para Hans Morgenthau, o interesse definido em termos de poder fornece uma ligação entre a razão e os fatos a serem compreendidos. Afinal, evitando preocupações com preferências ideológicas, os interesses definidos em termos de poder introduzem um caráter racional na política externa dos Estados sujeito à uma contínua evolução.

Morgenthau (2003, p. 16) argumenta que “a noção de interesse faz parte realmente da essência da política, motivo por que não se vê afetada pelas circunstâncias de tempo e lugar”. Manifestando-se como unidade política decisora dos processos, disposições e mecanismos de aplicação jurídica interna, o Estado também exprime uma estratégia política de projeção internacional tendo em conta a sua segurança e a defesa dos interesses nacionais definidos em termos de poder. Segundo a teoria realista, onde predomina uma visão estadocêntrica, o sistema internacional é composto por Estados modernos e soberanos que se relacionam entre si, determinando uma conjuntura de decisões políticas e econômicas da qual os interesses definidos em termos de poder gozam de primazia. Por ser unidade política contemplada por intensa concentração de poder e força, e que não se deixa permitir o reconhecimento de qualquer ordem política ou autoridade global superior, é presumível que o Estado projete seus interesses considerando, por vezes, a promoção de desordens em regiões estratégicas. Historicamente as manifestações de força retrataram os interesses dos impérios, dos Estados ou nações para a obtenção ou manutenção do poder. Neste meio-tempo, os fenômenos das migrações forçadas passaram a ser a resultante das inclinações belicistas incentivadas por uma doutrina realista conservadora das posições e defensora passional das reivindicações das políticas externas das potências mundiais.

A doutrina realista da política do poder explica a impulsão das guerras por interesses estratégicos, pois se ordena pelo envolvimento da força ou ameaça de seu uso. Martin Wight traduziu a política do poder do termo alemão *Machtpolitik*, preceito este que adquire pouca consideração com fundamentos da justiça e moralidade, onde o uso ou ameaça da força são atributos de uma cultura diplomática que prioriza exclusivamente os interesses dos mais fortes, tornando o *war and migration* um fenômeno imutável de constante presença no enredo internacional.

O termo *Machtpolitik* pode ser compreendido como política racional da guerra. Um dos teóricos mais clássicos da teoria realista que descreve o fenómeno da guerra como objeto de escolha racional dos Estados foi o general prussiano Carl von Clausewitz. A doutrina clausewitziana esclarece que a guerra, conduzida predominantemente por fins políticos, é uma condição que se confere como prosseguimento da política do poder entre os Estados. Para Clausewitz, as técnicas diplomáticas são instrumentos exclusivos da política externa, tendo a função de dar continuidade à guerra. Pressupõe-se, então, que a diplomacia seja um dos fundamentos ativos na aplicação da política do poder no sistema internacional. Na doutrina clausewitziana da guerra, a cultura diplomática firmada pela política do poder circunscreve a diplomacia realista, uma ferramenta política que desempenha funções que permitem o prosseguimento da guerra por outros meios.

Na diplomacia realista, a paz é apenas um período momentâneo de recuperação das hostilidades e de preparação para as seguintes. Para tanto, o artifício tradicional da diplomacia realista é a Realpolitik, fundamento que Henry Kissinger considera como uma “ [...] política externa fundamentada na avaliação do poder e nos interesses nacionais”⁴⁹. A Realpolitik é um instrumento realista que pode desconsiderar as pretensões humanitárias, revelando ser uma ferramenta política que não segue regras, orientada por objetivos que defendem apenas os interesses dos mais fortes. De acordo com o argumento de Henry Kissinger, “a prática da Realpolitik evita a corrida armamentista e a guerra somente se os principais atores do sistema internacional estiverem livres para concertarem suas relações conforme as alterações circunstanciais, ou forem restringidos por um sistema de valores partilhados, ou ambos”⁵⁰ (Kissinger, 1994, p. 137).

Hedley Bull foi outro teórico que referiu a guerra como “prescrição hobbesiana”, circunstância da qual concede aos Estados a liberdade para perseguirem os objetivos de suas políticas externas sem quaisquer restrições morais ou legais. Hedley Bull retrata o realismo se inspirando na tradição hobbesiana que caracteriza o ambiente internacional como anárquico e constituído por um cenário de luta onde o Estado se posiciona contra todos os demais para que seus interesses excluam os interesses alheios. Naturalmente, a atividade mais comum em um ambiente revestido pela anarquia é a guerra, originando por consequência o fenómeno das migrações forçadas.

⁴⁹ “[...] foreign policy based on calculations of power and the national interest” (Kissinger, 1994, p. 137).

⁵⁰ “For the practice of Realpolitik avoids armaments races and war only if the major players of an international system are free to adjust their relations in accordance with changing circumstances or are restrained by a system of shared values, or both” (Kissinger, 1994, p. 137).

Hedley Bull vem reconhecer a imoralidade como uma conduta peculiar da cena internacional, comprovando o ponto de vista de que “as ideias de moralidade e lei são válidas apenas no contexto de uma sociedade, mas a vida internacional vem ultrapassar os limites de qualquer sociedade. Todos objetivos morais ou legais praticados na política internacional só podem ser objetivos do próprio Estado”⁵¹. Supõe-se, portanto, a existência de uma espécie de vácuo moral na condução das relações entre os Estados. Bull destaca que “para a tradição hobbesiana, as únicas regras e princípios que limitam ou circunscrevem as relações comportamentais entre os Estados são as regras da prudência e conveniência. Sendo assim, os tratados só são mantidos se é conveniente mantê-los”⁵² (Bull, 2002, p. 24).

A política do poder gera um ambiente de insegurança no cenário internacional. A preocupação dos Estados soberanos com sua própria segurança, simultaneamente ao desejo de domínio sob os outros, os obrigam a permanecerem concentrados em novas maneiras de amplificarem seu poder para reprimir ou até mesmo dizimar as ameaças externas intrínsecas à anarquia internacional. Amiúde, os principais assuntos que envolvem os interesses vitais das políticas externas das potências mundiais são decididos no campo de atuação da doutrina da política do poder. Para Martin Wight, “como as grandes potências têm interesses mais amplos e maiores recursos do que as pequenas, o dever de se resolver os assuntos internacionais deve também ser delas” (Wight, 2002, p. 26).

Em ocasiões onde os seus interesses estão em causa, além de resolverem os assuntos internacionais, as potências mundiais eventualmente podem adquirir o poder de influência em regiões ou países que concentram grande quantidade de recursos naturais escassos e valiosos no mercado internacional. Martin Wight reconhece que as potências são definidas como forças políticas que se alargam num grande campo de ação internacional. No entanto, após a Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU, foi possível verificar o declínio do uso da força. A globalização econômica pode ter colaborado para este declínio ao determinar um aumento das interdependências entre os Estados, possibilitando o desenvolvimento da cooperação internacional. Mas, ainda assim, a competição em setores econômicos, políticos e militares continuou a ser uma particularidade indissolúvel da ordem mundial bipolar característica do período da Guerra Fria.

⁵¹ “Ideas of morality and law, on this view, are valid only in the context of a society, but international life is beyond the bound of any society. If any moral or legal goals are to be pursued in international politics, these can be the moral or legal goals of the state itself” (Bull, 2002, p. 24).

⁵² “The only rules or principles which, for those in the Hobbesian tradition, may be said to limit or circumscribe the behavior of states in their relations with one another are rules or prudence or expediency. Thus agreements may be kept if it is expedient to keep them, but may be broken if it is not” (Bull, 2002, p. 24).

A criação das Nações Unidas e a competição entre as duas superpotências obrigaram a reestruturação da perspectiva realista. Hans Morgenthau já havia ressaltado que a realidade internacional posteriormente a Segunda Guerra Mundial em 1945 não estabelecia um perfeito equilíbrio de poder entre as potências. Para a teoria realista, o ordenamento do sistema internacional deve ser entendido e avaliado como uma tentativa de se evidenciar um ideal equilíbrio de poder entre as potências. Em razão disto, o neorrealismo surge com objetivo de aprimorar o equilíbrio de poder dividindo o sistema internacional em polos. Brown e Ainley sublinham que “ [...] os Estados não querem criar equilíbrios de poder, pelo menos não como primeira preferência, o que até é verdade (talvez particularmente verdade) em relação aos equilíbrios bipolares”. Na verdade, “ [...] cada uma das partes gostaria que a outra desaparecesse e estaria disposta a tomar medidas para provocar isso mesmo, se o pudesse fazer sem risco”. Contudo, “é claro que isso não é possível e a 'segunda melhor' solução é gerir em conjunto um equilíbrio bipolar. Mais uma vez, generalizando o argumento, nenhum Estado quer realmente ver surgir um equilíbrio de poder” (Brown & Ainley, 2012, p. 192).

Transversalmente a construção de uma análise sistémica, Kenneth Waltz indica que o equilíbrio de poder é aceite porque não há outra alternativa mais segura e viável. Outrossim, o neorrealismo permanece ressaltando o predomínio da política do poder, considerando que as organizações internacionais, como a ONU, adquirem pouca capacidade para responder aos assuntos e problemas internacionais. Para que não haja a danificação do seu poder na esfera internacional, as potências mundiais devem gerenciar seus ganhos obtidos no seio das organizações. Além do mais, no que respeita a doutrina da política do poder, a ONU pode ter estabelecido uma posição privilegiada para as potências relativamente a tomada de decisões políticas, visto que a eliminação da regra da unanimidade e a introdução do poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas foi um aspecto que conferiu aos cinco membros permanentes um poder concreto, determinando o fim das fictícias doutrinas da igualdade e equidade entre os Estados nas relações internacionais.

A evidente desigualdade em termos de poder entre potências e os Estados mais fracos simplifica o padrão da política internacional. Enquanto as necessidades dos mais fracos são desprezadas, as necessidades dos Estados mais fortes são tratadas com relevância e gozam de primazia na arena internacional. Para a teoria realista, os ideais humanitários de prevenção e resolução de conflitos não podem ser acentuados, pois colocariam em risco determinados interesses geopolíticos das potências mundiais.

Embora as Nações Unidas tenham introduzido uma diplomacia aberta e multilateral, os conflitos armados (motivados por lutas pelo poder econômico, político, religioso, militar ou territorial) continuaram a fazer parte da natureza do ambiente internacional, uma vez que as instabilidades e desordens em zonas de influência preservam ou modificam o equilíbrio de poder nas relações internacionais. Ou seja, o incentivo à criação de instabilidades, fragilidades e promoção de conflitos armados produzem mudanças significativas no quadro geopolítico internacional. Para Brown e Ainley (2012, p. 195), “o equilíbrio de poder tem a ver com estabilidade e prevenção da mudança, mas por vezes a resolução de conflitos exige uma mudança que apenas pode chegar com a guerra”.

Nas palavras de Hedley Bull, a promoção das guerras pode se constituir como função desempenhada pela política externa das potências mundiais. Segundo Bull (2002, p. 201), as potências “ [...] se comportam frequentemente de maneira a promover a desordem, em vez da ordem; procuram perturbar o equilíbrio geral, em vez de preservá-lo; potencializam crises, em lugar de controlá-las; desejam sair vencedoras da guerra, ao invés de limitá-las, etc.”⁵³.

Martin Wight complementa afirmando que “em um mundo constituído por potências soberanas e independentes, a guerra é o único meio pelo qual cada uma delas pode, em última instância, defender seus interesses vitais”. Segundo Wight, “as causas da guerra são inerentes à política do poder” (Wight, 2002, p. 95).

As zonas de influências das potências são aquelas que concentram imenso valor econômico e geopolítico. Elas são o grande palco de ação da política do poder, além de concentrarem sociedades vulneráveis inseridas em Estados frágeis, países dos quais estão convulsionados por crises estruturais motivadas pelas tensões internas que romperam imediatamente com a soberania empírica. Em suma, os Estados frágeis são países colapsados devido as instabilidades políticas, econômicas e sociais provocadas por antagonismos internos (falhas de gestão, autoritarismo e revoluções sociais) ou influências externas (ataques ou intervenções estrangeiras).

Deveras, os interesses econômicos são a principal motivação do poder de influência das potências. A globalização econômica permitiu a concepção de organizações econômicas internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além de outros atores e fenômenos, como os meios de comunicação, os movimentos globais migratórios e as forças transnacionais.

⁵³ “[...] frequently behave in such a way as to promote disorder rather than order; they seek to upset the general balance, rather than to preserve it, to foment crises rather than to control them, to win wars rather than to limit them, and so on” (Bull, 2002, p. 201).

Em contrapartida, as consequências da globalização econômica representaram novos desafios e oportunidades para a comunidade internacional, visto que a abertura do comércio internacional e do investimento estrangeiro acentuaram as visíveis fragilidades dos países subdesenvolvidos. Apesar da promessa da elevação dos padrões de vida das sociedades, a globalização econômica aumentou o fosso entre países ricos e pobres, no qual o comportamento corporativo tem estabelecido um impacto direto no comércio, investimentos, tecnologias, fluxos de informações e deslocamento global.

Nos dias de hoje, é muito provável que algumas corporações detenham maior poder econômico do que muitos Estados. Os comportamentos governamentais favorecem este cenário através da aplicação de políticas institucionais, liberação do comércio, do mercado de capitais, padrões de trabalho, meio ambiente e da integração regional. O comportamento corporativo e o estatal são fatores que interferem na dimensão social, afetando na vida das pessoas, famílias e sociedades. As corporações e os Estados controlam o sistema de emprego, definem as condições de trabalho, estabelecem a renda trabalhista e se envolvem na proteção das populações. Ainda assim, são estes atores que ditam as políticas de segurança, determinam a inclusão ou exclusão social, a estagnação ou progresso do multiculturalismo e coesão social.

Por outro lado, a partir da década de 1960, a globalização foi impulsionando o desenvolvimento dos meios de comunicações e da tecnologia, acarretando em benefícios e vantagens para a evolução da ordem internacional humanitária, sobretudo na divulgação dos contextos de crise e emergência em regiões esquecidas e afastadas. De referir que a divulgação mediática e as campanhas de sensibilização pública sobre o sofrimento humano na Guerra do Biafra ocorreram devido aos avanços da globalização. Também é verdade que os refugiados necessitam da tecnologia para se coordenarem nos canais de migrações e contactarem seus familiares ou organismos humanitários.

Nunca na História das relações internacionais o poder econômico e tecnológico predominaram sem restrições na política internacional. Desde a Revolução Industrial do século XVIII, o fator econômico tem-se figurado como a principal circunstância representativa dos interesses dos Estados definidos em termos de poder.

Depois da Segunda Guerra Mundial ocorre o ápice da economia ocidental devido a propagação do capitalismo, contribuindo para a ascensão de influentes grupos econômicos, tais como as elites industriais e banqueiros. Por conseguinte, se apoiando nas bases políticas das potências capitalistas, os grupos econômicos conquistaram um grande poder de decisão na projeção da política externa dos Estados em razão da necessidade de ampliação dos domínios

consensuais que asseguram seu poder. Eventualmente, a resposta para esta necessidade de ampliação dos seus domínios consensuais estava na criação de Estados frágeis por meio da promoção de instabilidades econômicas, políticas e sociais. Face a grande concentração de recursos naturais, o Médio Oriente se tornou rapidamente uma zona de influência elementar no sentido da ampliação dos domínios consensuais dos grupos econômicos apoiados nas bases políticas das potências capitalistas.

Conforme a visão de Brown e Ainley (2012, p. 160), “o poder é uma relação – é a capacidade que pessoas, grupos ou Estados têm para exercer influência perante outros, de conseguir o que querem no mundo”. Para a perspectiva realista, as relações de influência representam uma das dimensões da política do poder. Em poucas palavras, as relações de influência se refletem na capacidade de uma potência e dos seus grupos econômicos para a manipulação dos setores fundamentais na estabilidade política, econômica e social de Estados localizados em zonas estratégicas com grande concentração de recursos. Com efeito, as relações de influência podem vulnerabilizar as estruturas políticas, econômicas e sociais destes países abonados por recursos naturais. A promoção de fragilidades são objetivos concretos do imperialismo econômico, importante ferramenta realista assegurada pela doutrina realista da política do poder.

Os Estados capitalistas ampliam suas áreas de exploração de modo a conseguirem monopolizar a produção e venda dos recursos naturais. Por ventura, as potências capitalistas fomentam a quebra do *status quo* nas zonas de influência incentivando conflitos armados ou intervenções militares disfarçadas de ação ética em nome da democracia, direitos humanos e responsabilidade de proteger (R2P). Na verdade, o que pode estar sendo levado a cabo são procedimentos característicos do imperialismo econômico exercido por potências capitalistas apoiadas por elites e grupos industriais que almejam a ampliação das áreas de exploração por intermédio da quebra do *status quo* (se necessário) para o monopólio da produção e venda dos recursos naturais.

No contexto das ‘novas guerras’, onde as partes envolvidas não são necessariamente os Estados, sabe-se que mesmo indiretamente a sua ocorrência pode ser instigada por elites capitalistas com grande poder de influência, visto que o estímulo e a promoção de desordens facilitam o domínio dos recursos naturais. Desta forma, a exposição genérica da visão realista apresenta que todo acréscimo intencional de poder exprime a evidente preponderância da Realpolitik, instrumento cujo está orientado por políticas que salvaguardam os interesses das potências. Assim sendo, a Realpolitik pode se configurar como mecanismo diplomático e

geoestratégico responsável pelo estímulo da criação de fragilidades e da promoção de instabilidades em zonas de influência das grandes potências. Já as crises humanitárias e o fenómeno da migração forçada resultam das instabilidades em sociedades vulneráveis tendo em vista os interesses de grupos económicos de potências capitalistas.

Neste contexto, o refugiado pode ser uma condição consequente das práticas realistas levadas a cabo pelas políticas externas de algumas potências. Os Estados frágeis são atores indispensáveis na configuração de poder nas relações internacionais, e representam simbolicamente o tabuleiro do jogo de xadrez internacional por se constituírem como campo de ação da luta pelo poder. Nas relações internacionais, os refugiados são verdadeiras vítimas inexoráveis deste sistema internacional que tem contribuído para a criação proposital de fragilidades em regiões estratégicas.

Os refugiados também invocam uma condição inquietante na ótica do Estado moderno. Depois da instituição do fundamento do Estado-nação consagrado no Tratado de Vestefália de 1648, a queda do Antigo Regime Monárquico Francês durante a Revolução Francesa estabelece que os direitos civis expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 incumbem à todos os homens a condição da cidadania nacional. Desde então, a condição do refugiado tem sido o símbolo da crise da trindade Estado-Nação-Território. Ora, seja por antagonismos internos ou influências externas, quando o Estado não cumpre com a soberania empírica, automaticamente a sua população civil deixará de exercer seus direitos e muitos indivíduos serão forçados a fugir, ocorrendo a ruptura do vínculo homem-cidadão. Isto é, condicionar os fluxos de migrações forçadas significa a perda automática da ligação entre a natividade e os direitos civis, determinando o processo de decadência do conceito de soberania nacional. Na medida em que as políticas realistas das grandes potências estimulam tensões em zonas estratégicas, o conceito do Estado-nação tem sido um princípio seriamente ameaçado em sua própria fundamentação devido a enorme quantidade de indivíduos órfãos da ligação natividade-direitos civis.

Conforme a análise descrita pelo filósofo italiano Giorgio Agamben, “visto que o refugiado, em uma figura aparentemente marginal, perturba a velha trindade do Estado-Nação-Território, merece ele ser considerado como uma figura central da nossa história política”⁵⁴. (Agamben, 2000, p. 21).

⁵⁴ “Inasmuch as the refugee, an apparently marginal figure, unhinges the old trinity of state-nation-territory, it deserves instead to be regarded as the central figure of our political history” (Agamben, 2000, p. 21).

Além disto, Agamben (2000, p. 21) sublinha que “quando seus direitos não são mais direitos de cidadão, o homem se torna verdadeiramente *sacro*, no sentido em que este termo costumava ter no período arcaico do Direito Romano: condenado à morte”⁵⁵. Talvez um caso inédito e que comprova o rompimento do vínculo homem-cidadão e a evidente crise da trindade Estado-Nação-Território tenha ocorrido nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão de 2016, onde competiram delegações compostas exclusivamente por atletas refugiados. Chamando a atenção da sociedade civil global para os problemas humanitários, o desfile da delegação dos refugiados na cerimónia de abertura dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016 também pôde revelar um mundo cada vez mais desordenado e imprevisível, onde se impera a impunidade em relação aos atores e grupos de pressão responsáveis pelas grandes falhas no regime de proteção às vítimas de guerra.

A criação proposital de Estados frágeis geograficamente localizados em regiões estratégicas para as grandes potências é resultado de uma arquitetura realista constituída por instrumentos políticos que permitem a instauração de instabilidades condicionantes para o rompimento da soberania empírica e consequente ocorrência de migrações forçadas e crises humanitárias. Para a perspectiva realista, não há nada mais fácil do que controlar os recursos naturais de um Estado frágil constituído por uma sociedade desorganizada, onde os cidadãos perdem seus direitos civis ou tiram a vida uns dos outros sem qualquer proteção de um Estado Democrático de Direito. Logo, a política do poder, suprida pelas relações de influência, pela Realpolitik, diplomacia realista e imperialismo econômico, contribui diretamente para a articulação das fragilidades e inércia da comunidade internacional na garantia da segurança humana no sistema mundo.

⁵⁵ “When their rights are no longer the rights of the citizen that is when human beings are truly sacred, in the sense that this term used to have in the Roman law of the archaic period: doomed to death” (Agamben, 2000, p. 21).

2.2 Uma resposta cosmopolita

A soberania e a autodeterminação nacional são legitimados pelo tradicional Direito Internacional Público. No entanto, alguns governos usufruem desta legitimidade de maneira excessiva e opressora, o que define um abuso de poder que pode resultar no rompimento da soberania empírica e proteção humana. O abuso de poder representa, amiúde, uma violação agravante que pode surtir efeitos colaterais, como as revoluções sociais, desordens internas, conflitos armados e migrações forçadas.

A regra da não-ingerência é outro fundamento tradicional legitimado pelo Direito Internacional Público. Este fundamento se refere à não-intervenção nos assuntos internos dos Estados. Costumeiramente, os governos que abusam do poder e violam os direitos humanos invocam o princípio da soberania nacional e da não-ingerência quando recebem as primeiras reações da comunidade internacional (pressões diplomáticas, sanções internacionais e a instauração de processos criminais).

No entanto, na ordem internacional humanitária existe um fundamento que pretende amplificar as noções tradicionais do direito internacional, visando estender o raio de ação para além das regras tradicionais da soberania nacional e da não-ingerência. Na verdade, este fundamento é definido como um conceito composto por considerações morais e humanitárias baseadas na garantia dos direitos e das responsabilidades dos cidadãos globais, reivindicando também por limitações legais acerca do comportamento dos Estados frente a população civil. Enquanto o direito tradicional reconhece as regras da soberania e autodeterminação, o cosmopolitismo é um direito inerente à pessoa humana, uma razão fundada em valores de hospitalidade e comunidade.

A razão cosmopolita ultrapassa os limites da soberania e autodeterminação nacional. O cosmopolitismo é um fundamento que reivindica a obediência aos direitos fundamentais para a garantia da segurança humana, do bem-estar e justiça social. Além do mais, este fundamento expressa ser uma razão milenar evolutiva, se manifestando como instrumento da ordem humanitária que tenciona criar condições que amenizam o sofrimento humano utilizando de ideologias e métodos sociológicos e políticos, tais como o pacifismo, o pluralismo e o multilateralismo.

A razão cosmopolita surge na filosofia estoica da Grécia Antiga (300 a.C.), onde os filósofos estoicos definiam os homens como cidadãos universais, dignos e merecedores da identidade cosmopolita garantida pela obediência ao direito. Conforme a descrição do professor Richard Beardsworth, “no cosmopolitismo estoico, a relação de identidade é instituída entre o universo (*cosmos*), a razão (*logos*), o direito (*nomos*) e a cidadania (*cosmopolitein*)”⁵⁶ (Beardsworth 2011, p. 17).

Já no Século das Luzes, o filósofo prussiano Immanuel Kant conserva a posição de identidade entre a natureza humana, o universo, a razão e o direito, mas determina um sólido processo de modernização cosmopolita. Kant delega ao Estado de Direito uma função indispensável para a efetivação de um direito cosmopolita inerente a todos os membros da “comunidade moral dos fins” ou “reino dos fins”, termos que segundo a filosofia kantiana definem uma sociedade ideal, cuja moral se torna um efeito da vontade racional do homem, conduzindo a ética para um campo empírico.

Sob a influência da ética cristã, o cosmopolitismo kantiano foi fundamental para a modernização de ideias e condições necessárias para que as sociedades e os Estados, ao em vez do que se sucedeu no passado, possam conviver em paz. Segundo Richard Beardsworth, “a comunidade moral dos fins de Kant é uma tradução direta da *polis* cosmopolita estoica, suplementada pela individualidade cristã no contexto da modernidade”⁵⁷. Beardsworth ainda acrescenta que “Kant conduz politicamente ao republicanismo liberal: filosofia política de uma comunidade liberal onde cada pessoa é livre na medida em que não prejudique a liberdade dos outros sob a regra do ‘direito público’”⁵⁸ (Beardsworth, 2011, p. 19).

Durante o século XX, a globalização econômica foi-se intensificando de tal maneira que compeliu a necessidade para uma adaptação do pensamento cosmopolita ao fenómeno das interdependências estatais. Esta adaptação cosmopolita foi denominada por alguns sociólogos e teóricos das relações internacionais como o “novo cosmopolitismo” ou “cosmopolitismo contemporâneo”. Ainda que os princípios da filosofia kantiana continuavam pertinentes no contexto da globalização, a principal tarefa do “cosmopolitismo contemporâneo” estava direcionada no aprimoramento das inconsistências.

⁵⁶ “In Stoic cosmopolitanism a relation of identity is thereby set up among the universe (*cosmos*), reason (*logos*), law (*nomos*) and citizenship (*cosmopolitein*)” (Beardsworth, 2011, p. 17).

⁵⁷ “Kant’s moral community of ends is a direct translation of the Stoic cosmopolitan polis, supplemented by Christian individuality, in the context of modernity” (Beardsworth, 2011, p. 19).

⁵⁸ “It leads Kant, politically, to a liberal republicanism: the political philosophy of a liberal community in which each person is free to the extent that his freedom does not harm the freedom of others under the rule of ‘public law’” (Beardsworth, 2011, p. 19).

Os desafios do “cosmopolitismo contemporâneo” incidiam mais especificamente no desmantelamento do sistema vestefaliano de Estados soberanos, numa reavaliação do valor normativo do nacionalismo, na libertação das abordagens metafísicas kantianas e na necessária aplicação de suas noções para um contexto mais social capaz de acrescentar um vínculo entre a paz e a justiça social no contexto de um mundo sublinhado pelas desigualdades. Consequentemente, uma das particularidades do “cosmopolitismo contemporâneo” foi a crítica para com a doutrina realista da política do poder, onde os teóricos cosmopolitas desenvolveram um discurso que fundamenta a desconsideração do sistema anárquico e vestefaliano de Estados soberanos no momento em que as questões humanitárias estão em causa. A principal crítica cosmopolita incide na noção realista de que o sistema anárquico é uma conjuntura natural e imutável. Os cosmopolitas defendem a ideia de que a soberania dos Estados deveria ser compreendida somente como produto da história, e nunca como característica permanente no sistema internacional.

Segundo Joseph Nye, “os cosmopolitas, como o teórico político Charles Beitz, não enxergam a política internacional apenas como uma sociedade de Estados, mas como uma sociedade de indivíduos. Quando falamos sobre justiça, dizem os cosmopolitas, devemos falar sobre a justiça para as pessoas”⁵⁹. Joseph Nye segue comentando que “os cosmopolitas argumentam que as fronteiras nacionais não adquirem um suporte moral, elas simplesmente defendem uma desigualdade que deveria ser abolida se pensarmos em termos da justiça distributiva”⁶⁰. Para Nye, “os cosmopolitas lembram das dimensões distributivas nas relações internacionais, onde a moralidade adquire importância na paz e na guerra. É possível designar políticas de prestação de assistências às necessidades humanas básicas e aos direitos humanos básicos sem destruir a ordem”⁶¹ (Nye, 2007, p. 27).

Para a escola cosmopolita, os teóricos realistas se preocupam em excesso com as questões da guerra e da paz. Como alternativa, o cosmopolitismo carrega a tese de que as preocupações devem se orientar para as questões da justiça distributiva sob a observância das sequelas da globalização econômica, uma vez que as intervenções de ordem econômica das potências capitalistas provocam consequências de vida ou morte em países subdesenvolvidos.

⁵⁹ “Cosmopolitans such as the political theorist Charles Beitz see international politics not just as a society of states, but as a society of individuals. When we speak about justice, say the cosmopolitans, we should speak about justice for individuals” (Nye, 2007, p. 27).

⁶⁰ “Cosmopolitans argue that national boundaries have no moral standing; they simply defend an inequality that should be abolished if we think in terms of distributive justice” (Nye, 2007, p. 27).

⁶¹ “Cosmopolitans remind us of the distributive dimensions to international relations in which morality matters as much in peace as in war. Policies can be designed to assist basic human needs and basic human rights without destroying order” (Nye, 2007, p. 27).

Nas entrelinhas da construção moral e política assente nos princípios da igualdade de direitos e solidariedade coletiva, a justiça distributiva engloba considerações morais do cosmopolitismo. Charles Beitz explica que a consideração moral cosmopolita “[...] é um desafio para as teorias que julgam o Estado ou a comunidade nacional como um enclave de responsabilidades especiais que são distintas e justificadas separadamente das responsabilidades gerais ou globais”⁶² (Beitz, 1999, p. 200).

As considerações morais do “cosmopolitismo contemporâneo” reforçam ideias que rompem com a distinção categórica defendida pelo realismo entre o ambiente doméstico e o ambiente internacional. Por um lado, o realismo defende a confiança mútua existente entre a sociedade civil e o Estado, onde os cidadãos se submetem racionalmente ao Estado para que o mesmo consiga os proteger das hostilidades que subsistem em um ambiente internacional anárquico e desprovido de valores éticos e morais. Por outro lado, o cosmopolitismo vem rejeitar duas noções realistas: a de que o progresso do Estado ocorre somente no seu âmbito interno, e a noção de que o ambiente internacional se define unicamente pela competição, por relações de poder e por interesses econômicos. Em suma, a razão cosmopolita repudia o racionalismo intelectual realista que acredita na ordem política orientada pela ausência da moralidade internacional. Levando em consideração o preceito da justiça distributiva, Charles Beitz afirma que “[...] devido ao crescimento da interdependência entre as economias domésticas e as sociedades, estes domínios são suficientemente similares que quaisquer sejam os princípios de justiça que estamos preparados para se reconhecer no ambiente doméstico, temos que reconhecer no ambiente internacional também”⁶³ (Beitz, 1999, p. 200).

Em linhas gerais, as interdependências econômicas se constituem por um centro (as potências industriais) e uma periferia (maioritariamente os Estados frágeis, pobres ou subdesenvolvidos). Nessa conjuntura, pode existir uma permanente competição entre centro e a periferia, onde o primeiro automaticamente domina o segundo porque obtém vantagens na exploração dos recursos naturais. E, quando a periferia se comporta de maneira que resolve dificultar o processo de exploração do centro, o estímulo para a criação de instabilidades pode surgir como reação externa que conduz para a violência armada, calamidades humanitárias e migrações forçadas.

⁶² “[...] is a challenge to theories that regard the state or national community as an enclave or special responsibilities that are distinct and justified separately from general or global responsibilities” (Beitz, 1999, p. 200).

⁶³ “[...] that owing to growing interdependence of domestic economies and societies, the two realms are sufficiently similar that whatever principles of justice we are prepared to acknowledge in the domestic case, we should be prepared to acknowledge in the international case as well” (Beitz, 1999, p. 200).

No ponto de vista realista, a desigualdade em termos de poder entre as potências e os Estados frágeis simplifica o padrão da política internacional, sendo uma consequência direta da conjuntura das interdependências, onde as disparidades sociais e econômicas entre o centro e a periferia advém da exploração e do monopólio dos recursos. Charles Beitz refere a justiça distributiva de John Rawls⁶⁴ como contra-argumento para comprovar que a igualdade de direitos e a solidariedade coletiva são fundamentos essenciais de uma resposta cosmopolita face as desigualdades sociais e econômicas. Porém, teóricos realistas alertam para o perigo desta abordagem. Joseph Nye pressupõe que a justiça distributiva pode produzir uma considerável desordem internacional, dado que se “tomando, literalmente, esforços de redistribuição radical dos recursos, conflitos violentos estarão mais suscetíveis porque as pessoas não desistem de suas riquezas facilmente”⁶⁵ (Nye, 2007, p. 27).

Todavia, ao mesmo tempo que as interdependências econômicas entre os Estados acentuaram as desigualdades entre os povos, elas também conseguiram globalizar a razão cosmopolita, pois facilitaram o processo de interligação entre culturas e identidades. Os efeitos negativos da globalização (as ameaças ecológicas e as crises econômicas globais) provocaram inúmeras desordens em sociedades vulneráveis. A repercussão mundial e os impactos destes efeitos para a sociedade civil pode ter contribuído para o processo que o sociólogo Ulrich Beck chamou de “cosmopolitização”. Segundo Ulrich Beck, “cosmopolitização é um processo não-linear e dialético do qual o universal e o particular, o similar e o dissimilar, o global e o local devem ser compreendidos não como polaridades culturais, mas como princípios interconectados e mutuamente interpenetrantes”⁶⁶. Além disto, Ulrich Beck descreve que “a experiência da interdependência e os riscos globais modificam o caráter social e político das sociedades dos Estados-nação”⁶⁷ (Beck, 2006, pp. 72-73).

As implicações econômicas e humanitárias são globais, colocando em risco a segurança humana. Para Beck (2006, p. 73), “o mundo imaginário das estruturas nacionais claramente demarcadas umas das outras estão-se modificando pela experiência das crises globais da interdependência. Existe uma consciência crescente de que vivemos em uma rede global de

⁶⁴ Cf. Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

⁶⁵ “Taken literally, efforts at radical redistribution of resources are likely to lead to violent conflict because people do not give up their wealth easily” (Nye, 2007, p. 27).

⁶⁶ “Cosmopolitization is a nonlinear, dialectical process in which the universal and the particular, the similar and the dissimilar, the global and the local are to be conceived, not as cultural polarities, but as interconnected and reciprocally interpenetrating principles” (Beck, 2006, pp. 72-73).

⁶⁷ “The experience of global interdependence and global risks alter the social and political character of societies within nation-states” (Beck, 2006, p. 73).

responsabilidades onde nenhum de nós pode escapar”⁶⁸. Assim, a “cosmopolitização” deve primeiramente se manifestar nas estruturas sociais dos Estados através da conscientização dos cidadãos e das lideranças políticas. Ulrich Beck defendeu a “cosmopolitização” por meio do que definiu como “interdependência cosmopolita”, circunstância da qual demanda pela revogação parcial da soberania e não-ingêrência, visto que os atuais problemas econômicos e humanitários de uma nação não estão restringidos somente nos seus limites territoriais.

A “cosmopolitização” no sistema internacional requer tempo porque exige algumas transformações graduais nas políticas internas dos Estados, principalmente nas políticas migratórias de integração social. Ulrich Beck destacou que o grande empecilho para a “cosmopolitização” está no desenvolvimento de projetos nacionais para a integração dos migrantes, especialmente o recrutamento ao serviço militar, medida que só vem a estimular o patriotismo e a lealdade unilateral. Políticas migratórias de integração social que estimulam lealdades unilaterais não surtem efeitos positivos, pois colaboram para a marginalização da comunidade migrante ao concentrá-los em guetos isolados.

Os *Policy makers*⁶⁹ não têm conseguido (ou tentado) reprimir a concentração espacial dos migrantes; não deduzem que a “cosmopolitização” pode se manifestar como alternativa para a aplicação de medidas que permitem identidades e lealdades com nacionalidades plurais, ou seja, medidas que garantem lealdade para uma pluralidade de Estados. Compreende-se que a prosperidade dos refugiados nas relações internacionais depende da “cosmopolitização”. Se os governos aplicarem a concepção de pluralidade de Estados em seus programas de integração social, os países se aproximarão das sociedades pluralistas teorizadas por John Rawls e das sociedades cosmopolitas de Beck. Além de tudo, as sociedades pluralistas e as cosmopolitas asseguram todas condições de uma hospitalidade universal, princípio sustentado por valores de solidariedade, humanidade e sensibilidade intercultural.

A origem da hospitalidade universal está no cosmopolitismo kantiano, partindo do pressuposto que nenhum ser humano recebe mais direito do que outro a permanecer em um determinado lugar do mundo. Nesse sentido, o cosmopolitismo kantiano objetivou estabelecer relações pacíficas entre as partes afastadas do mundo de acordo com a aproximação do gênero humano sob a luz do princípio da hospitalidade universal constituída pelo direito de visita e integração social.

⁶⁸ “The imagined world of national social structures clearly demarcated from one another is being falsified by the experience of global crises of interdependence. There is a growing awareness that we are living within a global network of responsibility from which none of us can escape” (Beck, 2006, p. 73).

⁶⁹ Tradução livre: ‘formuladores de políticas’.

Embora seja uma reflexão utópica, o bem-estar dos refugiados, bem como a efetiva paz perpétua entre os povos, se consolidariam somente com a materialização de um ambiente de hospitalidade cosmopolita. Presente na operacionalização das organizações humanitárias, o cosmopolitismo reivindica pela solidificação da governação global como reguladora da ordem e da justiça, estimulando sobretudo a efetividade das resoluções políticas para com os problemas humanitários em regiões vulneráveis aos contextos de crises de deslocados internos e de refugiados. Tendo em vista a desconsideração da regra da soberania em contextos de crises humanitárias, a razão cosmopolita nas relações internacionais propõe o desenvolvimento de oportunidades globais para a ação em conjunto dos Estados, solicitando pela renovação do compromisso global compreendido em princípios e valores de tolerância, humanidade, hospitalidade, solidariedade e proteção.

Cabe a ressalva de que para os cosmopolitas, a natureza humana reconhece lealdades específicas, amplas e uma global. Tanto as lealdades específicas, que se encontram no seio familiar e no ciclo de amizades, quanto as lealdades amplas, que incidem nas instituições religiosas e no Estado, também são reconhecidas pelos realistas. No entanto, percebe-se que a lealdade global, que se refere ao princípio de humanidade, se torna a pedra de toque do “cosmopolitismo contemporâneo”. Uma vez que as pessoas se comovem diante das crises humanitárias e de refugiados, involuntariamente elas desenvolvem a premissa de uma lealdade global que deve ser absorvida e estimulada com maior comprometimento pelos líderes comunitários, religiosos e políticos na busca de uma paz sustentável. Contudo, enquanto os Estados permanecerem menosprezando a renovação de um compromisso cosmopolita compreendido em valores humanitários, eles estarão a impedir a formação cosmopolita de seus cidadãos, retirando deles somente a aprovação, apoio e suporte para a concretização dos seus tradicionais interesses nacionais definidos em termos de poder.

A “cosmopolitização” deve ocorrer mediante a introdução de políticas migratórias que incluam medidas integracionistas respaldadas por identidades e lealdades que incentivam nacionalidades plurais em sociedades cosmopolitas. É necessário estabelecer uma extensa preparação das sociedades para que haja a formação cosmopolita dos seus cidadãos, mas isso depende da parceira sólida e consciente entre os líderes políticos e a população civil. Para a “cosmopolitização” do sistema internacional, se torna imprescindível uma conscientização dos Estados sobre a razão cosmopolita como instrumento que expande as noções do direito internacional.

Por exemplo, se houvesse uma reformulação cosmopolita e humanitária que conseguisse responder as necessidades e privações das civilizações, provavelmente a crise migratória europeia não atingiria esta atual dimensão. Se, de maneira antecipada, houvesse uma aproximação diplomática europeia com Estados árabes, principalmente a Jordânia, Líbano e a Turquia, no objetivo de desempenhar uma cooperação firmada na razão cosmopolita, seguramente a União Europeia não iria se deparar com os graves problemas migratórios. Ao invés disto, as reuniões entre UE e os Estados árabes se direcionam para medidas que procuram travar o fluxo de refugiados, procurando utilizar da Turquia um ‘Estado tampão’ – um dos atributos tipicamente realista para a manutenção e preservação da segurança internacional. Por enquanto, ignora-se o raciocínio de que sob a luz da razão cosmopolita, a Jordânia, Líbano e a Turquia têm produzido um bem público global desempenhando funções de estabilidade para a segurança internacional. São estes países árabes que devem ser prioritários na cooperação para a segurança e o fortalecimento do humanitarismo através de uma ação coerente da comunidade internacional, aos quais todos os atores regionais e internacionais possam contribuir positivamente para a resolução das crises humanitárias.

3. DIPLOMACIA E GUERRA NO MUNDO ÁRABE

Consequências do sectarismo religioso, da propaganda extremista, da corrupção generalizada, da política do poder e dos movimentos de resistência à ocupação territorial, os conflitos armados no mundo árabe podem se definir como uma característica moderna da prescrição hobbesiana, visto que são multifacetados e as suas múltiplas tensões não são necessariamente produtos da tradicional animosidade entre Estados. Deste modo, o terceiro capítulo procura descrever uma revisão histórica dos principais eventos geopolíticos que contribuem para o entendimento do papel da diplomacia na atual conjuntura árabe, começando pela expansão islâmica medieval, passando pelo período de formação dos Estados árabes modernos e chegando aos atuais contextos no Afeganistão, Iêmen, Iraque, Líbia, Palestina, Paquistão, Síria e Turquia.

Ora como ferramenta orientada para a promoção da guerra, suborno, espionagem e subversão, ora como mecanismo humanitário de proteção humana, a diplomacia tem marcado presença há dezesseis séculos no mundo árabe. No decorrer da expansão islâmica medieval, é possível verificar que o Império Islâmico utiliza da diplomacia como ferramenta persuasiva, basicamente uma estratégia para se expandir sem precisar recorrer ao uso da força. O poder

negocial desta diplomacia estava sustentado por um forte aparato militar islâmico, o que define uma capacidade de persuasão em dinâmica constante. No que toca o processo de formação geográfica dos Estados árabes modernos, a diplomacia pura, definida por Wight (2002, p. 107) como “a arte da comunicação entre os Estados”, foi-se caracterizando pelo sigilo, elaboração de cerimonial e profissionalização gradual, condições resultantes das preocupações das potências colonialistas com o recolhimento e proteção da informação, intensificando a aplicação do secretismo diplomático.

Após a Primeira Guerra Mundial, promovendo medidas com aspirações colonialistas, as potências europeias desfazem a unidade muçulmana e redesenham Estados artificiais cujas fronteiras ainda são objetos de disputa. Absorvendo o secretismo diplomático, britânicos e franceses perseguem seus objetivos estratégicos sem levar em consideração os desejos das populações árabes locais, nas quais se obrigaram a viver dentro dos limites e das condições impostas aos novos Estados. A propósito, vale frisar que quando se examinam as origens dos conflitos armados no mundo árabe, geralmente os analistas internacionais se esquecem de os relacionar com o secretismo diplomático que se procedeu no transcorrer da formação geográfica dos Estados árabes modernos.

No período da Guerra Fria, tanto a persuasão, quanto a acomodação (ou conciliação) e a ameaça ao uso da força foram técnicas de uma diplomacia realista que tinha como principal objetivo alcançar pré-condições para o que Morgenthau (2003, p. 967) denominou de “paz por meio de acomodações”, uma constituição pragmática das zonas de influências subjacentes aos interesses dos Estados Unidos ou da União Soviética. Assim, os golpes militares e revoluções sociais caracterizaram a natureza hobbesiana e militarista do mundo árabe na Guerra Fria, definindo o florescimento de regimes totalitários e violentamente opressores no Egito, no Irã, Iraque, Iêmen, Líbia e na Síria. No meio de tudo isto, as diferenças religiosas, as ideologias heterogêneas, a balança de poder, a rivalidade entre as potências e o nacionalismo árabe contribuíram para a complexidade dos conflitos na região. A diplomacia foi adquirindo importância crucial devido a sua ambiguidade, ora conduzindo para as hostilidades, ora possibilitando a abertura de uma perspectiva de paz, dependendo se as preocupações dos atores estavam limitadas nas questões políticas tradicionais ou nas implicações sociais que convergem para a defesa e garantia da segurança humana.

As técnicas diplomáticas no mundo árabe expressam duas facetas que padecem da dicotomia entre o bem e o mal. Ao passo que a perspectiva realista confere à diplomacia uma função que se distancia da moral filosófica, o pensamento idealista e utópico introduz objetivos humanitários como a pedra de toque da política internacional, reservando para as técnicas diplomáticas a finalidade de promover os valores universais de proteção humana. Contudo, as circunstâncias conjunturais (diferenças culturais e ideológicas), juntamente com os interesses estratégicos, constituem um paradigma cujo pode eliminar as considerações morais e éticas na condução da política externa dos Estados na arena internacional. Embora na sua essência a diplomacia esteja correlacionada à ética, também está vinculada aos interesses políticos dos Estados. Portanto, se torna inevitável uma colisão entre os princípios éticos com a política. Conforme a explicação de Maria Regina Mongiardim, “é precisamente no âmbito das grandes decisões políticas que a tensão entre a consciência moral e a política atinge maior dimensão”. Consequentemente “acontece mesmo que, em situações extremas, os atos podem assumir o significado de um imperativo ético ou, então, configurar uma conduta antagônica com os seus princípios” (Mongiardim, 2007, p. 48).

O mundo árabe se apresenta como caso análogo que reflete a complexa tensão entre a política e a ética. Na atualidade, a guerra contra o terrorismo tem revelado uma conduta contrastante aos princípios éticos da diplomacia, onde a ingerência humanitária e proteção aos refugiados também estão dependentes desta tensão. Neste caso, não há como negar que a diplomacia no Médio Oriente tem sido a guerra em potencial, uma vez que os atuais conflitos armados estão condicionados às ações diplomáticas que, verdade seja dita, se enquadram nas categorias de uma moral dissimulada.

3.1 Revisão histórica

O progresso civilizacional do Médio Oriente dá-se a partir de uma subsequência de comunidades nômades e sedentárias na era pré-histórica. No transcorrer da Idade Antiga, são constituídos poderosos impérios, como o Hitita, Sumério e o Babilônico. No século VI a.C., os persas erguem um grande império em solo iraniano, desenvolvendo uma organização governamental que pode ser considerada como a primeira tentativa de uma unidade social composta por comunidades africanas, asiáticas e europeias. Mais tarde, na época medieval, dois grandes impérios detinham o domínio territorial do Médio Oriente. O Império Bizantino e o Império Sassânida Persa apresentaram uma extensa relação conflituosa devido as violentas disputas pelo poder territorial da região arábica.

Naquele tempo, nas entranhas do deserto arábico e salvo das capacidades de monitoramento bizantino ou persa, se consolida a crença proferida pelo mercador chamado Maomé. As constantes hostilidades entre bizantinos e persas facilitam a organização de uma religião que conseguiu unificar a Península Arábica e estabeleceu uma nova perspectiva sobre a ordem mundial passível de substituir as forças religiosas predominantes na região (cristianismo, judaísmo e zoroastrismo). A natural liderança de Maomé o fez se tornar em um chefe teocrático supra tribal, conduzindo para uma transformação no quadro social e religioso da Península Arábica. Transformação esta que ocorre por causa do desprezo proveniente dos impérios dominantes, pois inicialmente o Império Bizantino e o Sassânida não julgavam a mobilização maometana como ameaça porque consideravam a região do deserto arábico uma ‘periferia’ habitada por tribos pastorais seminômades e com reduzidas capacidades para a articulação de uma força política e religiosa concisa.

Partindo deste contexto, a expansão islâmica medieval pode ter sido um dos maiores acontecimentos na História mundial. Após a morte do Profeta Maomé, em 632, os exércitos islâmicos expandiram a crença muçulmana tanto para o Ocidente (a saber: Norte da África, Península Ibérica e partes da França) quanto para o Oriente (Norte da Índia, Ásia Central e partes da China), consolidando uma religião intercontinental através do processo de islamização executado pelos sucessores ao Profeta, nomeadamente o Primeiro Califa Abu Bakr e o Segundo Califa Omar al-Khattab.

Sob a liderança do Terceiro Califa, Uthman ibn Affan, ocorre um confronto entre duas facções das quais posteriormente separariam a religião muçulmana em duas seitas, a xiita e a sunita. A separação entre as facções tem origem com a nomeação de Muawiyah, sobrinho de Uthman, para o cargo de governador da Síria. A nomeação de Muawiyah foi o grande motivo para a ira de Ali Talib, primo e genro de Maomé que defendia o processo de hereditariedade na linha sucessora de lideranças do Profeta. A oposição ativa de Ali Talib conduziu o assassinato de Uthman em 656. Após este incidente, Ali Talib assume o califado e determina um período de renovação islâmica, marcado sobretudo pelo acirramento das divergências políticas entre os xiitas (seguidores de Ali Talib) e os sunitas (seguidores dos três califas). Após cinco anos, Talib foi assassinado por Muawiyah, e a capital do califado se transferiu para Damasco. A morte de Ali Talib em 661 designa um período de intensificação expansionista islâmica. O Império Islâmico foi-se consolidando na Síria e no Iraque, conquistando partes da Pérsia e se expandindo para o Norte da África, até chegarem na Península Ibérica em 711.

Henry Kissinger comenta que “num século marcado pelos esforços notáveis, este mundo foi subvertido. De maneira expansionista e diante de aspectos radicalmente igualitários, o Islã fomentou uma sociedade diferente de qualquer outra na História”⁷⁰. Henry Kissinger também afirma que a fé muçulmana se tornou um padrão de vida do qual “[...] a ênfase depositada na identidade do poder religioso com o político transformou a expansão islâmica de uma realização imperial para uma obrigação sagrada”⁷¹ (Kissinger, 2014, p. 99).

A expansão islâmica medieval possuía uma diplomacia definida em dois objetivos essenciais: a adesão dos territórios por meio do pagamento de tributos à capital em troca de proteção militar, e a conversão dos povos para a religião muçulmana. Estes objetivos eram sobrepostos, pois se não houvesse uma aceitação pacífica, a conquista islâmica ocorria naturalmente pelo uso da força. A adesão e a conversão eram objetivos característicos de uma diplomacia islâmica realista, ou propriamente “maquiavélica”, sustentada acima de tudo pelo desenvolvimento de uma grande habilidade de guerrilha do exército islâmico. Persuadidas pelo “maquiavelismo diplomático” de expansão medieval islâmica, as sociedades com poucas capacidades militares se encontravam obrigadas a optar pela aceitação pacífica da adesão e conversão. Sob o prisma da cultural diplomática “maquiavélica” do Islã medieval, o sistema internacional era explicado por um conceito binário formado por forças muçulmanas e não-muçulmanas. Kissinger (2014, p. 99) discorre que “motivados pela convicção de que a sua disseminação conduziria à união e a paz para a humanidade, o Islã era ao mesmo tempo uma religião, um superestado multiétnico e uma nova ordem mundial”⁷².

O Império Islâmico medieval, denominado por Henry Kissinger como “superestado multiétnico”, almejava a instauração de um verdadeiro califado global na missão de promover a paz universal sob a autoridade dos sucessores de Maomé. Séculos mais tarde, surge o Império Otomano, onde a concepção de califado global se fortalece com o desenvolvimento do conceito islâmico do “único império universal”, conferindo um caráter mais complexo nas relações com o mundo não-islâmico. Como já era previsível, a diplomacia otomana se recusa a legitimar a igualdade entre os dois mundos, o que corroborou o seguimento do sistema constituído por civilizações convivendo em um cenário internacional puramente anárquico, onde a configuração de poder evidenciava as lutas entre forças hegemônicas.

⁷⁰ “In a century of remarkable exertions, this world was overturned. Expansionist and in some respects radically egalitarian, Islam was unlike any other society in history” (Kissinger, 2014, p. 99).

⁷¹ “[...] its emphasis on the identity of religious and political power transformed the expansion of Islam from an imperial enterprise into a sacred obligation” (Kissinger, 2014, p. 99).

⁷² “Impelled by the conviction that its spread would unite and bring peace to all humanity, Islam was at once a religion, a multiethnic super state, and a new world order” (Kissinger, 2014, p. 99).

De natureza belicista, nota-se que as diplomacias medievais do mundo islâmico e não-islâmico estavam prontas para recorrer ao uso da força. Entretanto, a diplomacia medieval foi exprimindo novas tendências, exibindo métodos protocolares sublimes e ostensíveis através da produção de textos normativos (bilaterais ou multilaterais) que vieram ampliar a dimensão dos tratados internacionais entre as forças hegemônicas. Com exceção dos antagonismos, as interações entre a sociedade muçulmana e ocidental passaram por alguns períodos de relações produtivas, havendo intensificação das relações comerciais e de alguns alinhamentos diplomáticos que contribuíram para o alcance de certos objetivos em comum.

Apesar disto, a estratégia militar para a consolidação do conceito islâmico medieval do “único império universal” recebe o nome de *jihad*, terminologia carregada por ambiguidades controversas. Na sua origem, a *jihad* foi um conceito com significado restrito, expressando o esforço moral e espiritual de cada muçulmano. Todavia, as campanhas de islamização e o agravamento dos conflitos com o mundo não-islâmico fez com que este termo aparecesse no Alcorão com a definição de combate, mas inserido num contexto muito característico e particular da época medieval.

Grosso modo, o termo *jihad* foi acrescido de interpretações divergentes por conta do ambiente hostil da Idade Média. Para a doutrina fundamentalista islâmica⁷³, o termo *jihad* pode significar combate. No entanto, identificam-se outras expressões árabes que referem ao ato de combater sem permitir a abertura de margem para interpretações ambíguas⁷⁴. Já conforme a filosofia racionalista islâmica⁷⁵, *jihad* envolve atitudes pacíficas que estimulam a difusão de valores mediante uma trindade composta pelo coração, pela palavra e pelas mãos. Para o racionalismo islâmico, este termo representa principalmente o esforço moral e espiritual dos muçulmanos para a difusão dos valores e princípios islâmicos recorrendo ao sentimento, diálogo e ações pacíficas.

⁷³ Os fundamentalistas adotam a intervenção pela origem divina, literal e estrita dos textos religiosos e sagrados. Em contrapartida, os teóricos racionalistas, modernos, liberais ou contemporâneos fazem uma leitura crítica, humanista e histórica dos textos sagrados.

⁷⁴ Pode-se dar como exemplo a palavra “*harb*”, que significa guerrear, assim como a palavra “*shajar*”, que tem o significado do verbo combater ou lutar.

⁷⁵ Corrente filosófica construída na década de 1960 por filósofos modernistas islâmicos, como Mohammed Arkoun, Abed Al-Jabri e Abdel Rahman Badawi. A filosofia racionalista islâmica recusa a leitura fundamentalista e conservadora das quais ressuscitam ideologias antigas e medievais como defesa frente aos momentos de crise. Segundo a concepção racionalista, deve haver uma inovação interpretativa islâmica que reordenasse o pensamento sobre a ordem mundial. É evidente que as diferenças resultam das particularidades culturais de cada civilização devido as diversidades existentes, mas é preciso entender a razão e o propósito por detrás dessas diferenças. Cf. Arkoun, M. (2002). *The Unthought in Contemporary Islamic Thought*. London: Saqi Book; Al-Jabri, M. A. (1994). *Introduction à la critique de la raison arabe*. Paris: Éditions La Découverte; Badawi, A. R. (1956). *L'Humanisme Dans La Pensée Arabe*. Paris: Maisonneuve & Larose.

Conforme John Esposito, “quaisquer que sejam as diferentes interpretações, todas testemunham a centralidade da *jihad* para os muçulmanos na atualidade. *Jihad* é um conceito definidor ou a crença no Islã, um elemento chave que exprime o credo e o seguimento da vontade de Deus”⁷⁶ (Esposito, 2002, p. 26).

Nesse sentido, apesar da complexidade terminológica, este termo deve ser interpretado conforme as circunstâncias e dentro de seu contexto histórico, não devendo haver equivocadas manipulações e distorções produzidas por visões fundamentalistas. Posteriormente a desfragmentação do Império Otomano no século passado, nota-se que a *jihad* tem sido uma estratégia terrorista encontrada no seio de grupos armados islamitas (a saber: o Hamas e a Jihad Islâmica na Palestina, o Hezbollah no Líbano, os Talibãs no Afeganistão e no Paquistão e o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e da Síria) para legitimar expressões e defender movimentos de resistência e libertação.

Também é sabido que uma pequena parcela da sociedade muçulmana tem financiado e/ou apoiado a *jihad* armada como estratégia diante das atuais condições da ordem mundial. O contributo central para o desenvolvimento do discurso fundamentalista reside na subordinação árabe face ao sistema eurocêntrico e ocidental. Em suma, este discurso radical defende que as influências ocidentais interferem de forma desfavorável na vida política, econômica, cultural e social das comunidades árabes.

Os fatores condicionantes para a insurgência do radicalismo islâmico são: grande concentração de riqueza nas elites árabes (que se preocupam somente com a prosperidade econômica familiar ao invés do desenvolvimento nacional), a ascensão do totalitarismo, o agravamento da corrupção governamental e o processo de ocidentalização mundial assegurado pelo fenômeno da globalização econômica. Via de regra, o suporte econômico, político e diplomático das potências ocidentais aos regimes corruptos, opressivos e totalitários no mundo árabe (ora para a exploração dos recursos naturais, ora para o combate de ideologias para a manutenção do equilíbrio de poder) pode ter subtraído a liberdade política da sociedade muçulmana. As influências externas que se verificaram a partir do período Entre Guerras impossibilitaram a consolidação das sociedades muçulmanas, e o fundamentalismo islâmico foi-se fortalecendo basicamente como uma reação defensiva. Durante o seu processo histórico, a religião muçulmana revela dois tipos de períodos de ressurgimento ideológico que se direcionam para a adaptação e modernização dos seus preceitos ou para contrapor as situações de crise.

⁷⁶ “However different these interpretations are, all testify to the centrality of jihad for Muslims today. Jihad is a defining concept or belief in Islam, a key element in what it means to be a believer and follower of God’s Will” (Esposito, 2002, p. 26).

Evidentemente, os ressurgimentos ideológicos são fenômenos sociopolíticos que proporcionam o advento de dois cenários incompatíveis: a renovação islâmica ou o extremismo violento. As situações de crise estão revestidas não só pelo caráter político, mas também pelas crises agudas de identidade, legitimidade, má governança, abuso de poder governamental, conflitos entre as classes, deficiência militar frente as ameaças externas e crises culturais estabelecidas pelo processo de ocidentalização.

Sob outra perspectiva, o Ocidente também já teve seu período de diplomacia ‘maquiavélica’ e expansionista baseada em métodos agressivos de conquistas e conversões religiosas⁷⁷. Porém, estes métodos se dissolveram com o surgimento da laicidade estatal, cujo conseguiu se sobrepor aos imperativos católicos. Na concepção de Kissinger (2014, p. 103), “conforme o passar dos anos, a cristandade se torna um conceito filosófico e histórico, e não um princípio operacional estratégico ou de ordem internacional”⁷⁸.

Além disto, o Ocidente possibilitou a evolução de um sistema internacional marcado pela pluralidade de Estados laicos. Segundo a explicação de Nassef Adiong, cofundadora do *International Relations and Islamic Studies Research Cohort (Co-IRIS)*, “os estudiosos das relações internacionais tendiam a compreender e estudar o Islã sob o prisma da epistemologia secularista da grande tradição judaico-cristã, isto é, sob o conceito de separação da Igreja e o governo”⁷⁹. Para tanto, Adiong descreve que “no Islã, religião e política são uníssonos, em contraste com as relações internacionais, no qual a religião e política estão totalmente separadas”⁸⁰ (Adiong, 2013, pp. 6-7).

Henry Kissinger reitera que após a desfragmentação do Império Otomano foi possível verificar uma divisão “ [...] entre aqueles nos quais procuram ingressar como membros significativos nesta ecuménica nova ordem mundial constituída por Estados – aderindo às profundas crenças religiosas, porém as separando das questões da política externa”⁸¹, contra aqueles nos quais se engajam “ [...] numa batalha pela sucessão da autoridade internacional, de

⁷⁷ A destruição das antigas civilizações americanas no século XVI (Astecas, Incas e Maias) pode ser mencionada como um exemplo que reflete um espírito cristão para a conquista do mundo.

⁷⁸ “Over time, Christendom became a philosophical and historical concept, not an operational principle of strategy or international order” (Kissinger, 2014, p. 103).

⁷⁹ “IR scholars tended to perceive and study Islam in the prism of the secularist epistemology of great Judeo-Christian, i.e. the concept of separation of Church and government” (Adiong, 2013, p. 6).

⁸⁰ In Islam, religion and politics are in unison, in contrast with IR, where religion and politics are totally separated” (Adiong, 2013, pp. 6-7).

⁸¹ “Those who have sought to enter the new state-based, ecumenical international order as significant member’s – adhering to deeply felt religious beliefs but separating them from questions of foreign policy” (Kissinger, 2014, pp. 103-104).

acordo com uma interpretação estrita do conceito islâmico tradicional de ordem mundial”⁸² (Kissinger, 2014, pp. 103-104).

No que corresponde aos atos terroristas, John Esposito sublinha que “para aumentar a credibilidade e para justificar suas atrocidades, os terroristas conectam seus atos de violência ao Islã, ignorando os limites extensivos que o Alcorão e a tradição islâmica impõem sobre o uso da violência”⁸³. Segundo John Esposito, “como acontece nas outras crenças, uma franja radical distorce e não consegue interpretar de maneira correta as doutrinas e os direitos convencionais e normativos islâmicos”⁸⁴. Esposito finaliza seu pensamento comentando que os radicais “não prestam atenção ao direito islâmico do qual se fundamenta no Alcorão para definir as orientações claras para a condução da guerra, não fornecendo nenhum apoio para o sequestro e tomada de reféns”⁸⁵ (Esposito, 2011, p. 137).

Com a desfragmentação otomana, o secretismo diplomático europeu dissolve a unidade muçulmana ao delimitar a formação de Estados artificiais. Surge uma conjuntura árabe de clivagens, sucessivas instabilidades, corrupções e conflitos internos. Não há dúvida que o mapa geográfico do mundo árabe foi redesenhado na tentativa de se introduzir o modelo europeu do Estado-nação e outras dicotomias subjacentes, como o modernismo e o nacionalismo. Contudo, este modelo de secularização para o mundo moderno também determina a opressão contra as identidades árabes que preferiram ignorar e/ou recusar essa trajetória. Para a exploração dos recursos naturais, as potências europeias consagraram uma estrutura econômica que conferiu mudanças nos padrões da demanda e investimento numa região onde estavam em causa fatores ideológicos, religiosos e culturais.

O redesenhar das fronteiras envolveu um alto fluxo migratório ocidental para o mundo árabe, havendo remessas de fluxos de capitais privados com finalidade política e sem que os Estados recém-formados adquirissem qualquer autoridade de decisão. Mencionadas por historiadores como atributos de um ‘projeto imperialista’, estas medidas deram origem à modernização do Médio Oriente, definindo um período de investimento político, econômico, estratégico e diplomático.

⁸² “[...] in a battle over succession to universal authority within a stringent interpretation of the traditional Islamic concept of world order” (Kissinger, 2014, p. 104).

⁸³ “To enhance their credibility and justify their atrocities, terrorists connect their acts of violence to Islam by ignoring the extensive limits that the Quran and the Islamic tradition place on the use of violence” (Esposito, 2011, p. 137).

⁸⁴ “As happens in other faiths, a radical fringe distorts and misinterprets mainstream and normative Islamic doctrines and laws” (Esposito, 2011, p. 137).

⁸⁵ “They pay no attention to Islamic law, which draws on the Quran to set out clear guidelines for the conduct of war and provides no support for hijacking and hostage taking” (Esposito, 2011, p. 137).

A aplicação do modelo de Estado-nação europeu afetou drasticamente a vida das sociedades árabes. A introdução do capitalismo e livre mercado sem moderação estatal provavelmente catalisaram o crescimento da corrente socialista e da militância árabe. Em contraposição ao projeto imperialista europeu, a religião islâmica se rende ao socialismo e à militância através de revoluções sociais. O discurso islâmico já não se direcionava apenas para com a metodologia religiosa e ao conceito binário da ordem mundial, mas, sim, se orientava propriamente numa ordem política em combate ao colonialismo. Em razão disto, a análise da diplomacia no mundo árabe se tornou mais complexa.

A ótica direcionada tão-somente para a perspectiva realista pode se configurar como imperfeita e por ventura deficiente. As revoluções árabes que se seguiram, em especial a Revolução Iraniana de 1979, convergiram para análise centralizada na percepção do comportamento dos Estados árabes com base nas relações com as sociedades. Os movimentos populares permitiram o surgimento do pensamento construtivista adaptado exclusivamente ao contexto geopolítico do Médio Oriente.

Tem-se verificado como tremendo equívoco ocidental a dissipação de uma tendência analítica depreciativa e superficial sobre a religião islâmica, onde se avaliam apenas sua estrutura autoritária e homogeneizada, cuja democracia e a criatividade parecem não se encaixar numa realidade que restringe direitos básicos de cidadania e liberdade. Como consequência, a propagação desta tendência analítica pelos meios de comunicação colabora para o progresso de uma equação simplista e antiquada que vem reforçar o afastamento da sensibilidade intercultural entre as civilizações, consolidando somente a incabível hipótese de que o muçulmano representa ser um indivíduo a ser temido.

Pouco se retrata que o socialismo árabe absorve um sólido caráter anti hegemónico que procura evidenciar as diferenças sociais e políticas entre a civilização ocidental e a oriental. Referente ao comércio e a exploração dos recursos naturais, o socialismo árabe se opõe aos interesses econômicos das potências e das elites industriais. Assim, pode-se enquadrar esta convicção política árabe ao pensamento construtivista caracterizado pela relevância dos valores culturais. Fred Halliday comenta que “o construtivismo defende particularmente que o comportamento do Estado no domínio internacional está baseado em culturas no sentido do compartilhamento de ideias, normas e experiências”⁸⁶. Nesse ponto de vista, “as supostas categorias ‘reais’ dos Estados, economia e interesses, precisam ser analisadas em termos de seu

⁸⁶ “Constructivism argues, in particular, that state behavior, in the international domain, is based on cultures in the sense of shared ideas, norms and experiences” (Halliday, 2005, p. 32).

significado para os atores sociais”⁸⁷. Fred Halliday disserta que “caso contrário, seria difícil perceber o porquê os Estados continuam a fazer parte das organizações, como a Commonwealth ou, neste caso, a Liga Árabe, das quais oferecem pouco para os membros em termos de interesse estratégico ou econômico”⁸⁸ (Halliday, 2005, p. 32).

A perspectiva construtivista reivindica a centralização na particularidade das normas internacionais que permitem a formação da identidade, dos interesses e das capacidades diplomáticas dos atores estatais para a desejável estabilidade e manutenção da ordem. Assim, a difusão da norma por meio da disseminação de um conjunto de crenças conduziria para um ambiente mais socializado e uma construção social estratégica. Atualmente, não se pode compreender as sociedades, os sistemas políticos e as relações internacionais sem se preocupar com os valores e ideologias de qualquer abordagem sociológica. Nesta lógica, o professor Shahrbanou Tadjbakhsh reitera a posição de que “para se compreender o comportamento dos Estados islâmicos, é recomendado uma abordagem construtivista que permite as normas, a religião, a cultura e a identidade maior propriedade do que as abordagens realista e liberal”⁸⁹ (Tadjbakhsh, 2010, p. 174).

Ao passo que o realismo ignora valores e ideologias, o construtivismo corre o risco de ignorar os interesses dos Estados e os fatores materiais, se prendendo em demasiado nas reivindicações de ideias e valores de governantes e governados. Na medida em que o realismo explica o processo de formação dos Estados árabes, assim como as influências diplomáticas externas e os interesses políticos e econômicos das potências mundiais, o pensamento construtivista pode conceder uma breve introdução da visão islâmica sobre as relações internacionais. Embora tenha-se manifestado apenas na década de 1970, o pensamento construtivista árabe é visto como uma consequência do projeto imperialista orquestrado por britânicos e franceses aquando se encontravam no auge do seu desenvolvimento industrial, cobiçando novos mercados e fontes de abastecimento para a ampliação dos seus domínios econômicos. Antes da desfragmentação do Império Otomano, as potencialidades econômicas oferecidas no mundo árabe já estavam a ser observadas por britânicos e franceses. Os focos de tensões, as corridas armamentistas e as instabilidades nos Balcãs e no Império Otomano

⁸⁷ “The supposedly ‘real’ categories of states, economies and interests need to be analyzed in terms of their meaning for social actors” (Halliday, 2005, p. 32).

⁸⁸ “Otherwise it would, for example, be rather hard to see why states remain part of organizations, the Commonwealth or, in this case, the Arab League, which offer little to their members in the terms of their strategic or economic interest” (Halliday, 2005, p. 32).

⁸⁹ “We shall propose that to understand behaviour among Islamic states, a constructivist approach that allows for norms, religion, culture and identity is more appropriate than a mainstream realist and liberal approach” (Tadjbakhsh, 2012, p. 174).

impulsionaram a Primeira Guerra Mundial. Aproveitando-se deste momento, a diplomacia britânica e francesa reproduziu critérios e características específicas do secretismo diplomático com a assinatura do Acordo Sykes-Picot de 1916, evento que determinou as suas esferas de influência no Médio Oriente.

A destituição da unidade muçulmana e início da partilha do Império Otomano entre britânicos e franceses indica uma série de modificações territoriais no mundo árabe. A região começa a se destacar como a mais instável no sistema internacional. Não custa recordar a observação de Fred Halliday quando afirma que “o moderno Médio Oriente, em formato e denominação, tem sido em grande escala formado muito mais recentemente e por pressões externas: o próprio termo foi inventado no início do século XX (1902) como uma função de estratégia imperial”⁹⁰ (Halliday, 2005, p. 77).

O secretismo diplomático entre britânicos e franceses define um conjunto de novas entidades territoriais que se converteram no Líbano, Síria, Iraque, Transjordânia e Palestina. Outrossim, um ano após o Acordo Sykes-Picot, a Declaração de Balfour de 1917 manifesta apoio britânico ao movimento sionista para o estabelecimento do Lar Nacional Judaico na Palestina. Pensando somente nas potencialidades econômicas oferecidas no mundo árabe, a diplomacia britânica consente perante a perigosa circunstância da Palestina se constituir como território duplamente prometido.

A derrota da Tríplice Aliança (Imperio Austro-Húngaro, Alemanha e Itália) e a iminente dissolução do Império Otomano explicaram a determinação do mandato da recém-criada Sociedade das Nações para o Médio Oriente, onde designava às populações locais que, estando preparadas política e economicamente para incumbirem seus processos de independência, necessitariam somente de um Estado soberano dirigente e supervisor. Obviamente, o Estado dirigente e supervisor competia à uma das potências europeias naquela altura, nomeadamente a Grã-Bretanha ou França. Nos anos 1920, a Síria, o Líbano e o Iraque conquistam autonomia política. Sob administração britânica, a Transjordânia é separada em Palestina e Jordânia. Em 1923, o Tratado de Lausanne define as fronteiras da Turquia. A partir de então, a Turquia foi adquirindo feições republicanas, laicas e nacionalistas.

⁹⁰ “The modern Middle East, in shape and name, has in large measure been formed much more recently and by external pressures: the very term was invented in the early twentieth century (1902) as a function of imperial strategy” (Halliday, 2005, p. 77).

No entanto, a narrativa árabe do período pós-1918 não pode ser considerada como dado adquirido. Para Fred Halliday, “a discussão do período pós-1918 envolve, como sempre, uma escolha analítica; a escolha incide na operacionalização das forças internacionais; até que ponto os fatores externos, os estados regionais, outros processos internos e transnacionais determinam o curso dos eventos”⁹¹ (Halliday, 2005, p. 82).

As raízes modernas do comportamento das sociedades árabes nascem exatamente no período pós-1918 de colonização europeia. As promessas assumidas pelos europeus para a independência dos Estados árabes não se cumpriram, pois os interesses estratégicos se direcionavam para a exploração e monopólio dos recursos naturais. O mundo árabe estava fragmentado e sujeito ao poder externo, e a delimitação das entidades geográficas foi-se estabelecendo conforme os ditames da diplomacia puramente realista e persuasiva, orientada aos padrões do comércio e influência.

Para reafirmar esta constatação, os professores Beverley Milton-Edwards e Peter Hinchcliffe argumentam que “quando o Império Otomano foi dissolvido no final da Primeira Guerra Mundial, a maior parte do Médio Oriente se torna sujeita ao regime colonial ou de influência”⁹². Milton-Edwards e Hinchcliffe confirmam a hierarquia de potências europeias no mundo árabe. Segundo eles, “as potências europeias, particularmente Grã-Bretanha e França, redesenharam as fronteiras do Médio Oriente, e muitas áreas árabes ficaram sob os seus domínios diretos”⁹³ (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 11).

No início do século XX, a exploração petrolífera do Médio Oriente se limitava aos territórios iranianos sob o domínio britânico. Mas, na medida em que o interesse mundial no mercado de petróleo foi se acentuando, as elites industriais das potências capitalistas foram percebendo o manancial petrolífero disponível no Golfo Pérsico, atribuindo uma crescente preocupação com dois fatores: o alargamento dos seus domínios consensuais e a segurança do transporte petrolífero.

⁹¹ “Discussion of the period after 1918 involves, as ever, analytic choice; the choice is about *how* international forces operated: how far it is factors external to the region, how far it is regional states, and how far it is other processes, internal and transnational, that determined the course of events” (Halliday, 2005, p. 82).

⁹² “When the Ottoman Empire was dissolved at the end of the First World War most of the Middle East became subject to colonial rule or influence” (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 11).

⁹³ “European powers, principally Britain and France, redrew the boundaries of the Middle East and many Arab areas came under their direct political control” (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 11).

Neste seguimento, a primeira escolha analítica do período pós-1918 implica na confirmação do *status* francês como grande potência mediterrânica. No Entre Guerras, a França conquista mandatos na Síria, no Líbano e no Norte da África. Na Síria, o mandato francês foi outorgado oficialmente pela Sociedade das Nações em 1920, iniciando o violento processo de divisão entre os alauitas (minoría de inspiração xiita) e os sunitas (responsáveis pela mobilização de um movimento independentista e antiocidental). Com a finalidade de garantir o domínio e contrapor o levante independentista, os franceses se posicionaram em favor dos alauitas, medida esta que pode ter determinado o curso dos eventos, especialmente quando o território sírio foi dividido em cinco Estados coloniais, provocando uma sequência de revoltas sunitas das quais foram violentamente suprimidas pelo exército francês na década de 1920. Em seguida, embora se tenha presenciado certa tranquilidade na década de 1930, as hostilidades e as manifestações anticoloniais se intensificaram nos anos 1940, o que impeliu a retirada francesa depois da Segunda Guerra Mundial. Por determinação da recém-criada ONU, o mandato francês termina em 1947 com a independência da República Árabe da Síria.

Outra escolha analítica que determina o curso dos eventos no mundo árabe incide na Palestina. Num ato de culpabilidade extraordinária, a Grã-Bretanha anuncia o abandono das tentativas diplomáticas para a reconciliação entre os judeus e a comunidade árabe em 1947. Naquela altura, as tensões entre árabes e israelenses se intensificavam na medida em que a colonização sionista desapropriava a população árabe do território palestino, causando o surgimento de grupos armados que lutavam contra a ocupação sionista e pela libertação da Palestina ocupada. Os árabes associaram a ocupação sionista como medidas colonialistas e imperialistas, projetando uma dimensão mais ampla ao conflito. As técnicas diplomáticas podem ter sido determinantes para a insurgência árabe e para os movimentos de luta para a autodeterminação da Palestina. No decorrer da Primeira Guerra Mundial, objetivando garantir maior suporte militar e social para aniquilação da Tríplice Aliança e do Império Otomano, a diplomacia britânica assume compromissos políticos contraditórios com os árabes da Palestina e com os judeus sionistas.

Segundo Milton-Edwards e Hinchcliffe, “a liderança árabe foi levada a acreditar que passariam a controlar grande parte da região após a derrota dos otomanos, porém, ao mesmo tempo, britânicos e franceses estavam projetando substituir Istambul como centro do poder dominante na região”⁹⁴. Nesse sentido, “a situação se complica através da promessa britânica aos

⁹⁴ “The Arab leadership was led to believe that Arabs would control much of the region following the defeat of the Ottomans, but at the same time the British and French were planning to replace Istanbul as the dominant power center in the region” (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 11).

sionistas para a fundação do Lar Nacional Judaico na Palestina: a Declaração de Balfour”⁹⁵ (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 11).

Diante das controvérsias entre árabes e judeus, a Grã-Bretanha executa uma política repressiva. Nas décadas de 1920 e 1930 ocorre o acirramento das tensões entre as duas comunidades. Consequentemente, as tensões adquiriram grande dimensão, definindo a incapacidade britânica para a retenção das hostilidades e desenvolvimento de estratégias de resolução das controvérsias.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial e a tragédia do Holocausto, cujo vitimou mais de seis milhões de judeus na Europa, determinaram consequências imediatas para o futuro da Palestina. Buscando refúgio na Terra Santa, milhares de sobreviventes do Holocausto migraram para o Médio Oriente, contribuindo para a intensificação das pressões sionistas para o estabelecimento do Estado Judeu. Entretanto, as lideranças árabes também exigiram a autodeterminação nacional. De acordo com Milton-Edwards e Hinchcliffe (2008, p. 12), “eventualmente, todo o problema foi entregue pelos britânicos para a recém-criada Organização das Nações Unidas, que decidiu resolver as reivindicações adversas para a autodeterminação promovendo a divisão entre judeus e árabes, com Jerusalém caindo sob a autoridade internacional”⁹⁶.

Segundo os sionistas, a obtenção de um Estado Judeu promoveria a segurança para a comunidade judaica. Por outro lado, os árabes receberam com rejeição o plano de partilha estabelecido pelas Nações Unidas, argumentando que a diplomacia ocidental agiu de forma tendenciosa ao desprezar os direitos legítimos do povo árabe da Palestina. Assim, os árabes passaram a acreditar que o plano de partilha da ONU refletia a diplomacia unilateral europeia favorável aos judeus. Os árabes consideravam que seu território estava sendo ocupado com a aprovação de uma cultura diplomática ocidental que objetivou unicamente apaziguar a culpa europeia sobre o Holocausto. A Declaração de Independência do Estado de Israel de 1948 põe termo ao mandato britânico na região. Em reposta, unidades árabes dos exércitos egípcios, jordanianos, sírios, libaneses e iraquianos orquestram uma ofensiva militar objetivando a recuperação das terras. Contudo, as unidades árabes defrontam forças de defesa israelitas motivadas e altamente treinadas.

⁹⁵ “The situation was complicated further by a British promise to the Zionists to support the establishment of a Jewish national home in Arab Palestine: the Balfour Declaration” (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 11).

⁹⁶ “Eventually the whole problem was turned over by the British to the newly established United Nations, which decided to resolve the competing claims for self-determination by promoting partition between the Jews and the Arabs, with Jerusalem falling under international authority” (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 12).

Embora estivessem em maior quantidade, as unidades árabes não conseguiriam vencer o exército israelita devido as condições precárias dos seus equipamentos e da ausência organizacional de uma estratégia eficiente. Neste meio-tempo, entre setecentos a oitocentos mil árabes da Palestina tinham sido obrigados a fugir. Estas famílias deslocadas acreditavam no possível regresso após a vitória árabe, mas conforme se instalavam no Líbano, Síria, Egito, Jordânia e em Gaza, as circunstâncias da guerra os faziam compreender que dificilmente estariam autorizados a voltar para casa tão cedo quanto imaginavam.

Segundo Milton-Edwards e Hinchcliffe (2008, p. 13), “o único conforto que os líderes árabes ofereciam estava na promessa que aquele episódio tinha sido apenas uma guerra de um conflito que continuaria em seu nome. A comunidade da Palestina refere este período como ‘al-Nakbah’ – a catástrofe”⁹⁷. Ademais, a terceira escolha analítica de suma relevância para a diplomacia e guerra do mundo árabe está no rompimento das relações diplomáticas entre Irã e a Grã-Bretanha na década de 1950.

No período Entre Guerras, o Irã apresentava uma dinastia fraca e descentralizada, possibilitando o envolvimento externo de grupos de interesses políticos e econômicos. Aproveitando-se desta situação, os britânicos negociaram uma parceria com o governo iraniano para a distribuição dos recursos petrolíferos através da constituição de uma sociedade anônima anglo-iraniana. Porém, em 1951, o então Primeiro-Ministro iraniano Mohammed Mossadegh determina a nacionalização da indústria petrolífera, exigindo a retirada militar das tropas britânicas. O comportamento do Primeiro-Ministro Mossadegh define o primeiro episódio de intervenção direta dos Estados Unidos no mundo árabe. Mossadegh era visto como um líder próximo à União Soviética, uma figura que ameaçava seriamente os interesses geopolíticos dos Estados Unidos no Médio Oriente.

Não tardou para que os irmãos John e Allen Dulles, servidores do alto escalão da CIA, articulassem um golpe de Estado no Irã para deposição de Mohammed Mossadegh. Em seguida, por intermédio da permissão da Casa Branca, o general Zahedi foi declarado como o novo Primeiro-Ministro iraniano em 1953, instaurando o regime pró-ocidental do Xá do Irã, uma autocracia monárquica responsável pela criação de graves fragilidades sociais durante duas décadas no país.

⁹⁷ “The only comfort that the leaders of the Arab world could offer was the promise that this first encounter was just one war in a major conflict that would continue on their behalf. The Palestinian community refers to this period in their history as ‘al-nakbah’ – the catastrophe” (Milton-Edwards & Hinchcliffe, 2008, p. 13).

O petróleo iraniano manifestava crucial importância para os interesses econômicos dos Estados Unidos. O desenvolvimento econômico estadunidense está diretamente ligado ao monopólio petrolífero mundial (cerca de oitenta por cento da produção do petróleo mundial é controlada atualmente pelos Estados Unidos). Em 1945, a metade da produção de petróleo pertencia aos EUA, sendo que quarenta e seis por cento da extração deste recurso estava sob o domínio de companhias norte-americanas.

As reservas de petróleo do Médio Oriente significam quase a metade do reservatório mundial. Nos anos 1940, as companhias petrolíferas norte-americanas controlavam as reservas sauditas. As companhias petrolíferas britânicas controlavam as reservas do Irã e as francesas as reservas do Iraque e do Kuwait.

O enfraquecimento da economia europeia após a Segunda Guerra Mundial define um cenário favorável aos EUA. No contexto geopolítico, não havia empecilho para que cada região petrolífera do mundo estivesse perante o reconhecimento e interesse da política externa norte-americana. Por outro lado, da mesma forma que o mundo árabe era fundamental para a política externa dos Estados Unidos, esta região também era crucial para os interesses de penetração política da União Soviética.

No início da Guerra Fria, exercendo uma agressiva política externa, a União Soviética consolida seu poder de influência na Turquia, Irã, Egito e Azerbaijão. Em virtude disto, o Presidente norte-americano Harry Truman, aplicado na ideia de que o mundo árabe era fundamental para os interesses dos Estados Unidos, utiliza da diplomacia para a conquista de suporte junto as Nações Unidas para a remoção das tropas soviéticas do Irã e na destituição do regime socialista no Azerbaijão.

O discurso do Presidente Harry Truman estava baseado na necessidade de conter a expansão soviética, mas também conciliava com outros interesses econômicos, tais como a implantação estratégica de uma forte presença no Médio Oriente para o acesso aos recursos naturais. Evidentemente, a política externa dos Estados Unidos recorria à diplomacia para a materialização dos seus objetivos fundamentais, como por exemplo, a expansão das operações militares, consolidação de alianças internacionais e a importante percepção de oportunidades de comércio internacional.

Nesta lógica, a Casa Branca anuncia a Doutrina Truman, um mecanismo político e diplomático de apoio para as sociedades das quais tentavam resistir à subordinação de minorias armadas ou das pressões externas. Mas, embora o discurso da Doutrina Truman estivesse concentrado no apoio aos povos contra a subordinação externa, a sua função também era

subordinar os países para garantir os interesses das elites industriais, de tal maneira que os governos do Egito, da Jordânia e da Síria cortam as relações com os EUA, visto que sentiram a necessidade de afirmarem sua independência.

A quarta escolha analítica incide no Egito, onde o Presidente Gamal Abdel Nasser promovia uma política nacionalista que fomentava, juntamente com a Síria, o movimento pan-arabista para a integração do mundo árabe. O aparente descontentamento com os interesses ocidentais na região fez com que a diplomacia do Presidente Gamal Nasser se aproximasse à Moscou, especialmente na negociação de medidas de cooperação. Importante salientar que o evento mais importante da cooperação entre Egito e URSS foi a venda de armamento soviético comercializado por transações checoslovacas em 1955.

Esta negociação pretendia fortalecer as forças armadas egípcias para desconsertar a ‘espinha dorsal’ comércio marítimo da Europa e dos Estados Unidos: o Canal de Suez, uma importante arma geopolítica. A nacionalização da Companhia do Canal de Suez em 1956 vem provocar um enorme descontentamento ocidental. O Presidente egípcio Gamal Nasser havia acabado por retirar das companhias britânicas e francesas o que possuíam na zona do Canal de Suez, além de enviar suas forças militares para o bloqueio do estratégico Estreito de Tiran, única saída de Israel para o Mar Vermelho.

Neste momento, a política do poder se manifesta novamente como recurso estratégico adotado pelas diplomacias da Grã-Bretanha, França e Israel, que desempenharam técnicas que trataram de privilegiar seus interesses por meio do concerto militar para a coordenação de um conflito armado que almejava a reafirmação da autoridade de Israel sob o Estreito de Tiran e a devolução da zona do importante Canal de Suez para o monopólio de exploração das elites industriais britânicas e francesas.

A Guerra de Suez durou uma semana, pois os Estados Unidos, preocupados com a ocupação da União Soviética na Hungria e com as incertezas da Guerra Fria, pressiona diplomaticamente as partes envolvidas para um cessar-fogo por intermédio da supervisão das Nações Unidas. Em seguida, ocorre a ligeira retirada das forças armadas britânicas, francesas e israelenses do Canal do Suez. Não parece abusivo constatar que a Guerra de Suez pode se manifestar como exemplo prático da constatação de Hedley Bull quando assegura que “ [...] os Estados Unidos e a União Soviética evitavam se envolver diretamente em batalhas; o medo da expansão de um conflito ao nível de uma guerra nuclear os dissuadiam para teoria da guerra limitada ao invés do encontro direto”⁹⁸ (Bull, 2002, p. 187).

⁹⁸ “[...] the United States and the Soviet Union have avoided becoming directly involved in battle at all; the fear of

Refutando o poder de influência soviético no Egito, o Presidente Dwight Eisenhower reforça os propósitos de Truman com a Doutrina Eisenhower. A política externa da Doutrina Eisenhower delimitou que as fronteiras de segurança dos EUA se estendiam ao mundo árabe. Segundo Eisenhower, os Estados Unidos deveria continuar a defender a soberania dos países árabes alvos do poder de influência soviético.

A adesão da Turquia na OTAN e a assinatura do Pacto de Bagdá⁹⁹ em 1955 refletem os propósitos diplomáticos da Doutrina Eisenhower para o Médio Oriente. Esta Doutrina foi uma política que se amparou em técnicas diplomáticas para o estabelecimento de uma segurança coletiva em zonas estratégicas do mapa geopolítico. Consequentemente, o nacionalismo árabe pode ter sido o principal prejudicado, na medida em que buscava o fortalecimento de sua autonomia política.

As políticas de modernização ocidental no Irã na década de 1970 se manifestam como a quinta escolha analítica que determinaram o curso dos eventos no mundo árabe, visto que provocaram um profundo fosso entre as classes socioeconômicas iranianas, estimulando a organização de movimentos islâmicos insatisfeitos com a divisão cultural - enquanto a classe alta se vestia com roupas ocidentais, as classes mais baixas estavam encobertas por véus. Aproveitando-se desta situação, as vozes da Revolução Iraniana de 1979 aclamaram por justiça social, independência cultural, econômica e política. Diante da grande lacuna existente entre aqueles que se beneficiavam com a influência ocidental e aqueles que viviam sob condições precárias, os líderes islâmicos difundiram o pensamento de que somente uma revolução abriria espaço para uma república assente nos princípios islâmicos. Modelo de resistência frente a opressão ditatorial apoiada pelo Ocidente, a Revolução Iraniana de 1979 decreta a queda do Regime do Xá. Desde então, se define o término de uma relação próxima aos Estados Unidos. Apesar disto, não houve tempo suficiente para uma estabilidade interna, uma vez que o Irã enfrentaria um conflito armado regional que de maneira drástica aumentou as suas vulnerabilidades.

expansion of a conflict to the level of unrestrained nuclear war has in fact deterred them from putting the theory of limited war to the test of a direct encounter” (Bull, 2002, p. 187).

⁹⁹ Pacto de cooperação com Iraque, Irã e Paquistão determinante para a organização da segurança e defesa do Médio Oriente. O Pacto de Bagdad foi visto como uma versão da OTAN no Médio Oriente, do qual visava combater o nacionalismo nos Estados árabes.

A Guerra Irã-Iraque (1980 e 1988) acarretou em efeitos negativos para o Irã, pois estabeleceu uma fase altamente complicada, marcada por instabilidades políticas e problemas sociais, visto que Washington não havia esquecido da Revolução Iraniana de 1979. Portanto, durante a Guerra Irã-Iraque, a diplomacia norte-americana desempenha estrategicamente uma política de fortalecimento de suas relações comerciais com as monarquias do Golfo Pérsico, se aproximando do Kuwait e reforçando o investimento econômico na Arábia Saudita, vindo a colaborar para o enfraquecimento militar iraniano e agravamento da crise econômica nas suas camadas mais sensíveis da sociedade. O enfraquecimento do setor econômico iraniano ocorre conforme a constante presença militar e naval das forças estadunidenses no Golfo Pérsico. De modo estratégico, os Estados Unidos realiza a suspensão do tráfico marítimo da região, prejudicando diretamente a economia de Teerã.

De regresso ao final dos anos 1970, outra eventualidade arrasadora para o contexto geopolítico do Médio Oriente foi a invasão soviética no Afeganistão em 1979, sexta e última escolha analítica. Após a intervenção no Azerbaijão na década de 1940, este ato de agressão no Afeganistão foi o último caso ofensivo da política externa soviética. Em termos políticos e geográficos, o Afeganistão sempre foi crucial para a URSS, pois na intenção de eliminar as possibilidades de inserção e ascensão de correntes capitalistas em solo afegão, os soviéticos invadiram o país para apressar um processo de construção socialista. Entretanto, a invasão soviética devasta as estruturas seculares que conservavam o equilíbrio e a estabilidade entre as diversas etnias e tribos afegãs.

Aproveitando-se da situação e se preocupando unicamente com o enfraquecimento da URSS do que com as possíveis consequências para a estabilidade da região, os Estados Unidos sentencia seu envolvimento através do fornecimento bélico e treinamento militar aos grupos armados de oposição ao regime soviético. A Casa Branca assegura total apoio à oposição propiciando ajuda bélica para estagnar a expansão soviética em direção ao Golfo Pérsico. O Presidente norte-americano Jimmy Carter anuncia que, sendo o Golfo Pérsico uma região vital para os interesses dos Estados Unidos, o seu país estaria disposto a tomar qualquer medida para defendê-lo das ameaças soviéticas. Jimmy Carter inaugura o Comando Central dos Estados Unidos¹⁰⁰, uma força militar de rápida reação para intervenção em crises no mundo árabe. Outra medida da Administração Carter foi o reforço das relações diplomáticas com a monarquia saudita, uma vez que a invasão soviética no Afeganistão impelia maior empenho e investimento na

¹⁰⁰ Mais conhecido pela sigla CENTCOM ou USCENTCOM (em inglês United States Central Command). Tem sede em Tampa, na Flórida, e hoje atua como um comando de combate unificado responsável por operações militares em vinte e sete países.

segurança e vigilância do Golfo Pérsico. Nesse meio-tempo, verifica-se a criação de uma organização fundamentalista islâmica no Afeganistão. A Al-Qaeda Afegã tencionava garantir a expulsão soviética através do financiamento armamentista e treinamento fornecido pelas forças norte-americanas. Diante disto, enraizada na invasão soviética e se constituindo por células independentes que objetivam o poder geopolítico do mundo árabe, a Al-Qaeda Afegã foi estimulando a criação de novos grupos armados, especialmente o Talibã.

Ao final da invasão soviética, os EUA instalam bases militares na Arábia Saudita para o combate das tropas de Sandam Hussein durante a Guerra do Golfo. Contudo, Osama Bin Laden, líder saudita da Al-Qaeda, se volta contra seu antigo financiador. Para Bin Laden, as ações dos Estados Unidos no Médio Oriente oprimiram a comunidade muçulmana. Mais tarde, o próprio Osama Bin Laden foi o arquiteto dos atentados do 11 de Setembro de 2001, designando a nova narrativa nas relações internacionais: a guerra contra o terrorismo. Com efeito, as intervenções no Afeganistão e Iraque implicaram sequelas expressivas, como a formação e expansão do autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e da Síria, um dos principais grupos terroristas responsáveis pelo agravamento deste que se define como o maior flagelo humanitário do século XXI: a crise de refugiados do Médio Oriente.

Embora a atuação dos Estados Unidos no Médio Oriente durante a Guerra Fria pode ter dividido posições na comunidade muçulmana, o emprego de suas técnicas diplomáticas determinaram o êxito de sua política externa respaldada pelo fortalecimento comercial e militar com parceiros estratégicos do Golfo Pérsico. Desde 1945, a indústria petrolífera foi adquirindo características monopolistas que nortearam a história do imperialismo moderno. Ainda assim, também é verdade que o comportamento hegemônico dos Estados Unidos no Médio Oriente durante a Guerra Fria pode ter incentivado a ascensão de grupos radicais islâmicos. Ao longo dos anos, os Estados Unidos foram desenvolvendo uma diplomacia defensora de regimes conservadores e opressora das forças de renovação política e social, desperdiçando o reconhecimento de boa parte da comunidade muçulmana.

3.2 Pós-Guerra Fria: instabilidades e transições

*“Tear down this wall!”*¹⁰¹

Esta foi a frase mais marcante do discurso do Presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, em 1987, na cidade de Berlim. Era uma mensagem ao Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética, Mikhail Sergeievitch Gorbatchev. Segundo a visão de Ronald Reagan, a queda do Muro de Berlim permitiria a mudança, a segurança e a liberdade humana, fatores substanciais para a construção da paz mundial. Mais tarde, a concretização da frase de Reagan indica o fim da Guerra Fria e da bipolaridade no sistema internacional. A nova ordem mundial estipula a afirmação unipolar dos Estados Unidos como a única superpotência mundial cuja permite o estabelecimento de um caráter multilateral no seio das Nações Unidas. Contudo, a esperança capitalizada na desejável construção da paz mundial no pós-Guerra Fria parecia ser factível até o momento do qual as tensões e as consequentes crises humanitárias continuaram a se agravar no ambiente internacional.

O multilateralismo surge como a nova consequência da globalização, um padrão de coletividade onde os Estados modernos estão subordinados ao poder normativo do direito internacional. Porém, o multilateralismo também revelou ser uma condição retificadora da soberania, pois são os próprios Estados os únicos atores soberanos e que recebem o poder de decisão para efetivação e cumprimento das normas universais de proteção humana. Em virtude disto, no âmbito do gerenciamento global, o regime do multilateralismo - *modus operandi* do sistema das Nações Unidas na nova ordem mundial - não consegue alterar com efetividade o comportamento coletivo dos Estados.

As grandes falhas no regime de proteção às vítimas de guerra comprovam que o multilateralismo das Nações Unidas tem adquirido pouco poder de independência para o gerenciamento global e alteração do comportamento coletivo dos Estados. Por outro lado, em termos do poder inconsciente, o regime do multilateralismo consegue alterar alguns resultados específicos no sistema internacional. Assim, a efetividade multilateral incide no seu poder de agenda que contribui de forma inconsciente para a construção do pensamento da sociedade civil e de líderes políticos em questões que anteriormente ocupavam um lugar secundário, mas que são cruciais para sobrevivência humana e do meio ambiente, tais como o alívio da pobreza e o fenômeno das migrações.

¹⁰¹ Tradução livre: ‘Derrube este muro’.

Acrescentando como primeiro recurso a diplomacia preventiva, o poder da agenda multilateral pode interferir no comportamento dos Estados em determinadas ocasiões de controvérsias ou conflitos de interesses. A diplomacia preventiva envolve um conjunto de atividades humanitárias (como a invocação do R2P) das quais dependem de uma multitude de recursos humanos e materiais. Conforme Maria Regina Mongiardim, “a diplomacia preventiva pretende antecipar-se ao conflito para evitar que este ocorra. Dependendo embora da eficácia de um instrumento complementar – o alerta prévio ou alerta precoce – e da vontade política de colaboração das partes envolvidas” (Mongiardim, 2007, p. 305).

No que corresponde a ordem internacional humanitária e o papel diplomático das organizações, Maria Regina Mongiardim descreve que “as políticas de ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento podem ser consideradas instrumentos essenciais da diplomacia preventiva das Organizações Internacionais, em que se destacam, designadamente, a ONU e a UE” (Mongiardim, 2007, pp. 110-111).

Eventualmente, o multilateralismo também adquire um poder para a orientação do comportamento consciente dos Estados. Uma constatação pode se refletir nos esforços da diplomacia norte-americana para a aquisição da autorização legítima do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resolução 678) na Guerra do Golfo de 1991. Mas, embora a Carta da ONU outorga ao Conselho de Segurança a responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacional, os conflitos de interesses entre os membros permanentes não permitiram a preponderância do multilateralismo. Consoante a afirmação de Mongiardim (2007, p. 312), “a fragilidade das Nações Unidas, designadamente, a falta de coesão política no seio do Conselho de Segurança, não tem contribuído para adotar a diplomacia preventiva com os recursos e legitimidade requeridos”.

A Guerra do Kosovo (1999) e a Guerra da Síria (2011) são casos análogos da fragilidade multilateral. Nestes incidentes em específico, as posições da Rússia e China impossibilitaram a atuação eficaz e concertada num modelo multilateral. Evidentemente, a significância do multilateralismo da ONU pode estar na Assembleia Geral, onde Estados pequenos, médios e grandes se encontram em pé de igualdade na discussão de determinados assuntos com poucos efeitos na política internacional. Os atributos da Assembleia Geral se limitam apenas na legitimação da soberania nacional e empírica, na igualdade e na resolução pacífica em alguns assuntos específicos.

Porém, a Assembleia Geral tem contribuído positivamente para o avanço do humanitarismo, determinando resoluções importantes para a coordenação geopolítica da ação humanitária e consolidação de normas internacionais que fortalecem o sistema de segurança internacional assente na proteção humana.

Após a Guerra Fria, a Guerra do Golfo de 1991 pode ter sido o primeiro episódio que os Estados Unidos recorrem ao regime do multilateralismo das Nações Unidas na nova ordem mundial. Naquela altura, a intenção da diplomacia norte-americana era exibir seu prestígio e supremacia militar, objetivando passar a mensagem de que o país era a única superpotência com capacidades de aplicar o ‘direito global’ ou a ‘justiça internacional’. Para a teoria neorrealista das relações internacionais, é presumível que a doutrina da política do poder se aproprie do multilateralismo para o exercício de ações que possam garantir os interesses das superpotências. Em vista disto, compreende-se que a Guerra do Golfo não era matéria de importância marginal para os Estados Unidos. O exército iraquiano era o quarto maior do mundo, e dificilmente a Casa Branca deixaria o Kuwait sob o domínio de Saddam Hussein. No âmbito geopolítico, se houvesse a definitiva consolidação do controle de Saddam no Kuwait, o líder iraquiano estaria próximo da Arábia Saudita, a um passo para o domínio da maior zona petrolífera do mundo. Portanto, foi necessário agir para salvaguardar os interesses econômicos dos Estados Unidos. O triunfo da intervenção liderada pelas forças armadas norte-americanas culminou na expulsão de Saddam e reinstauração do regime de Emir Al-Sabah no Kuwait.

As operações lideradas pelas forças norte-americanas na Guerra do Golfo foram movidas por uma necessidade imperiosa para garantir não somente o ‘direito global’, a ‘justiça internacional’ em benefício aos direitos humanos e proteção humana, mas para reafirmar seu prestígio e indisputável supremacia naquela zona estratégica. No entanto, também é válido ressaltar que partir de então, os Estados Unidos foram adquirindo pouco interesse em reconhecer que o ambiente internacional poderia se tornar mais perigoso, uma vez que as ameaças globais poderiam surgir de maneira inesperada.

Entendia-se que o aquecimento global, as implicações geopolíticas da segurança cibernética, as armas de destruição em massa e o tráfico de drogas e seres humanos postulavam como possíveis ameaças globais, contudo nenhuma delas ganhou tanta força como o fundamentalismo islâmico, uma doutrina religiosa que se exacerbou no Médio Oriente após a Guerra do Golfo. Na sequência do colapso soviético, o fundamentalismo islâmico recebe o título de nova ameaça global. Tirando proveito das situações de pobreza e do descontentamento das comunidades árabes sobre as influências externas e das opressões dos regimes autoritários, os

grupos radicais islâmicos obtiveram vitórias no campo político e social, forçando governos a empregarem medidas de islamização, se inserindo também nas entranhas dos sindicatos, movimentos estudantis e partidos políticos.

Alguns atentados de grupos radicais em pontos estratégicos do Médio Oriente, e a detonação de um carro-bomba na Torre Norte das Torres Gêmeas, em 1993, evidenciaram o potencial da ameaça fundamentalista islâmica. O comportamento violento e hostil dos grupos radicais estava se alastrando em definitivo para o lado ocidental, e a resposta dos Estados Unidos foi insuficiente, o que pôde ter contribuído para o amadurecimento da Al-Qaeda nos anos 1990, facilitando a articulação de Osama Bin Laden para os atentados terroristas no fatídico 11 de Setembro de 2001.

Os atentados do 11 de Setembro criaram estado de pânico que determinou uma mudança radical na segurança e estratégia dos EUA, designando o início de uma nova narrativa estratégica nas relações internacionais: a guerra contra o terrorismo, especialmente contra o Islã militante. Conforme a resumida explicação do professor Colin Gray, “o Afeganistão foi auto selecionado para ser o primeiro alvo necessário para a drenagem desta nova narrativa dominante da história estratégica. Este imponderável país que sempre teve espaço para o acentuado desgoverno, teve uma história de guerra quase constante”¹⁰². Na visão de Colin Gray, em virtude das influências externas em solo afegão nos anos 1980, “o país foi-se dissolvendo numa complexa guerra civil, onde os eventuais antagonismos promoveram em grande escala a ampliação do movimento fundamentalista islâmico do Talibã em 1996 (é preciso dizer ‘em grande escala’ porque o Talibã nunca dominou o norte do país)”¹⁰³ (Gray, 2007, p. 236).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou resoluções extraordinárias que expressaram a disponibilidade para tomada de medidas necessárias para uma resposta aos atentados terroristas e combate ao terrorismo, não havendo qualquer autorização formal para o uso da força no Afeganistão. O Conselho de Segurança referiu exclusivamente a necessidade de se combater as ameaças para a paz e segurança internacional, de acordo com as disposições contidas na Carta das Nações Unidas. Naquela altura, a diplomacia norte-americana poderia se empenhar para receber autorização do Conselho de Segurança para a intervenção no Afeganistão, pois os outros quatro membros permanentes apresentavam graves problemas de ordem separatista ou

¹⁰² “Afghanistan was all but self-selected to be the first swamp in need of drainage in the new master narrative of strategic history. That unfortunate country, which has always contained ungoverned space to a greater or lesser extent, has had a history of almost constant warfare” (Gray, 2007, p. 236).

¹⁰³ “The country essentially dissolved into a complex civil war, a contest eventually won in large measure by the Islamic fundamentalist Taliban movement in 1996. (One must say ‘in large measure’, because the Taliban never had control of the north of the country)” (Gray, 2007, p. 236).

heranças coloniais que se enquadrariam no contexto da luta contra o terrorismo. Mas, independentemente disto, os Estados Unidos já havia convencido a OTAN que os Talibã e a Al-Qaeda eram fontes potenciais de ameaça à paz e segurança internacional.

Através da adoção pelo Congresso dos Estados Unidos da resolução AUMF, de 14 de setembro de 2001, George Bush recebe a autoridade para utilizar a força necessária contra as ameaças terroristas. Ao invadir o Afeganistão em 2001, liderando as forças da OTAN, os EUA tinham como missão destituir o regime Talibã e deter os líderes da Al-Qaeda Afegã, entre eles Osama Bin Laden. A intervenção em solo afegão era presumível, pois mediante um sistema estadocêntrico, onde os interesses estão definidos em termos de poder, as potências mundiais recorrem ao uso de instrumentos realistas na intenção de perseguirem os seus fins, buscando ampliar seus domínios para se reduzir as ameaças e contrair as zonas de influência para a passividade e subordinação.

Para Colin Gray, “infelizmente, embora a mudança de regime e a necessidade de recompensar os custos dos aliados tribais de conveniência foram efetuados com relativa facilidade, os Estados Unidos foi capaz de causar sérios danos à Al-Qaeda apenas no Afeganistão”¹⁰⁴. Isto porque, “muitos de seus líderes escaparam para as montanhas e para a fronteira tribal do Paquistão”¹⁰⁵ (Gray, 2007, pp. 236-237).

Relativamente aos refugiados afegãos, na altura da intervenção de 2001 se estimavam quase oito milhões de civis que haviam fugido do país na década de 1980 durante a invasão soviética. Entretanto, no transcorrer das operações da OTAN, mais de cinco milhões de refugiados voltaram ao Afeganistão. Além do mais, embora as ações dos EUA estivessem a ocorrer no Afeganistão, o Iraque também estava sob a análise da Administração Bush. Rapidamente, a Doutrina Bush assumiu uma postura ativa e operacional, declarando guerra aos grupos terroristas e contra todas as entidades que os apoiavam.

Alegar um vínculo entre Saddam e a Al-Qaeda, mesmo sem comprovações credíveis, poderia ser um pressuposto para se manipular o apoio da comunidade internacional para uma possível intervenção no Iraque. Mas, invadir o Iraque para a destituição do regime de Saddam Hussein era uma ideia que dificilmente receberia a mesma aprovação internacional do Afeganistão. Mesmo assim, os Estados Unidos tentam obter o aval do Conselho de Segurança das Nações

¹⁰⁴ “Unfortunately, although regime change was effected with relative ease, albeit at the cost of needing to reward its tribal allies of convenience, the United States was able to do serious damage to al Qaeda only in Afghanistan” (Gray, 2007, p. 236).

¹⁰⁵ “Many of its leaders escaped over the mountains and into the all but independent frontier tribal area of Pakistan” (Gray, 2007, pp. 236-237).

Unidas, porém, a habitual falta de coesão política entre os membros permanentes impede a autorização. Entretanto, os Estados Unidos, única superpotência disposta a suportar os custos da cooperação e do multilateralismo, decide atuar com uma postura imperialista ao relegar a decisão das Nações Unidas. Percebe-se que a ONU foi criada para a resolução das controvérsias internacionais e prevenção dos conflitos, porém, quando são postos em causa os objetivos estratégicos e os interesses particulares de uma superpotência mundial como os Estados Unidos, a ONU ocupa uma posição marginal. Ao mesmo tempo que uma superpotência está disposta a suportar os custos do multilateralismo, a mesma também deve garantir que não existe nenhuma força acima dela. Segundo a descrição do professor Colin Gray, “embora os Estados Unidos estivessem apreciando seu momento unipolar desde o desaparecimento da União Soviética, ele realmente não se havia comportado como se poderia esperar das ações de uma potência hegemônica ou imperial”¹⁰⁶ (Gray, 2007, p. 237).

Em outras palavras, Noam Chomsky descreve que “uma das tarefas dos intelectuais consiste em encontrar motivos mais elevados, mas por razões oficiais são amiúde francas e realistas: o importante é deixar claro quem manda”. No início deste século, uma potência hegemônica como os Estados Unidos desfrutava da opção para utilizar unilateralmente o seu poderio militar para o alcance dos interesses de sua política externa. Desta maneira, Noam Chomsky considera que “esta é uma postura muito natural entre aqueles que possuem um poder desmesurado e estão convencidos – de momento com toda razão – de que podem utilizá-lo com impunidade” (Chomsky, 2003, p. 78).

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial os interesses dos Estados Unidos no Médio Oriente têm sido de arranjo econômico, político e estratégico. No arranjo econômico incide o acesso aos recursos petrolíferos, e no arranjo político se identifica a preservação da situação política e social benéfica, exercendo aproximação diplomática que concede apoio aos Estados árabes para reorientação pró-ocidental. Por fim, o arranjo estratégico é mais abrangente, pois envolvem os interesses políticos e econômicos, não deixando de contemplar também a defesa do Estado de Israel e a resolução das históricas controvérsias entre israelenses e árabes. Pode-se realçar, ainda, outro propósito divulgado a partir da Administração Clinton que se manifesta na promoção da democracia e dos direitos humanos.

¹⁰⁶ “Although the United States had been enjoying its protracted unipolar moment since the demise of the Soviet Union, it had not really behaved as one might expect a hegemonic or imperial power to act” (Gray, 2007, p. 237).

Em suma, a professora Maria do Céu Pinto discorre que “a defesa da democracia e dos direitos humanos constituía parte integrante dos esforços dos Estados Unidos para aumentar a segurança internacional (e consequentemente, americana), o que jogaria em favor dos interesses americanos” (Pinto, 2008, p. 320).

Nas relações internacionais, os Estados democráticos adquirem diplomacias mais confiáveis e abertas relativamente às questões de proteção humana e desarmamento pós-conflito. Neste contexto, a introdução da democracia no mundo árabe não se manifestaria como um fator facilmente descartável para os interesses norte-americanos. A maioria dos conflitos e instabilidades internas são fatores resultantes do autoritarismo governamental que reprime os movimentos de oposição e a liberdade de expressão. Particularmente, o discurso contra o terrorismo também apresenta a ideia de obstruir o fundamentalismo islâmico por intermédio da participação democrática da comunidade árabe. Maria do Céu Pinto recorda que o discurso da democratização do mundo árabe recebe algumas limitações, “uma delas é saber até que ponto os Estados Unidos podem e devem fazer pressão para implantar a democracia e defender os direitos humanos, sabendo que a promoção daqueles ideais pode favorecer a tomada de poder pelos islamitas”. Para Maria do Céu Pinto, “se fossem estabelecidos Estados democráticos no Médio Oriente, eles tornariam mais difícil a qualquer coligação ocidental destruir a base industrial e as infraestruturas de um país como o Iraque” (Pinto, 2008, pp. 322-323).

Em alternativa ao discurso da democratização, a política externa dos EUA para o mundo árabe tem preferido a conservação dos regimes autoritários. A possível vitória do radicalismo islâmico via um processo democrático poderá ter resultados negativos para os interesses económicos dos Estados Unidos. Certamente, esta situação decretaria o desaparecimento da hegemonia norte-americana no Médio Oriente. Não custa afirmar que foi por este motivo que a invasão do Iraque em 2003 não teve como objetivos reais a guerra contra o terrorismo e uma transição democrática.

É verdade que Saddam Hussein era um criminoso que havia utilizado armas químicas contra o seu próprio povo, mas também é verdade que Bush se esqueceu de ressaltar que as atrocidades de Saddam foram cometidas com o apoio e o fornecimento ocidental. Chomsky descreve que “é verdade que Saddam levou a cabo todas essas atrocidades, desenvolvendo armas de destruição maciça... mas com o nosso apoio”. Chomsky também revela que “os EUA e a Grã-Bretanha apoiaram-no e continuaram a apoiá-lo muito depois das atrocidades, continuaram a fornecer-lhe tecnologia para desenvolver armas de destruição maciça, e nunca ignoraram estes factos, numa altura em que ele era realmente perigoso”. As acusações de George Bush sobre a

existência de armas nucleares e a ligação de Saddam com a Al-Qaeda não passaram de uma categórica manobra política e diplomática. Conforme o pensamento de Noam Chomsky, “tudo isto é para voltar a controlar, em primeiro lugar, os recursos petrolíferos numa zona muito rica. E isso envolve uma série de complicações” (Chomsky, 2003, p. 107).

Esta categórica manobra política e diplomática pode ser definida, amiúde, como “diplomacia do dólar”, ou “diplomacia do petróleo”, designadas por Hans Morgenthau como produtos dos tempos modernos, na qualidade de método racional para se obter o poder sob os auspícios do imperialismo económico. Ainda assim, após a destituição de Saddam Hussein, a Administração Bush apresenta graves defeitos de gestão e segurança. O Iraque foi-se tornando num Estado frágil e suscetível à organização de grupos armados. Ao em vez de estabelecer uma transição democrática, a Administração Bush no Iraque criou uma desordem provocada por medidas políticas imprudentes.

A primeira medida incide no processo de repatriação dos inimigos de Saddam, onde Washington possibilita a incorporação dos opositores repatriados em importantes cargos de administração pública. Logicamente, a corrupção nos setores públicos durante o governo de Saddam era uma realidade gritante, mas a única diferença entre os funcionários públicos de Saddam e os repatriados pelos EUA era de que os primeiros, depois de trinta anos de serviço estavam satisfeitos de roubarem o povo iraquiano, e os segundos regressavam gananciosos pelo poder, deturpação e degeneração dos serviços públicos.

Naquela altura, o jornalista Patrick Cockburn havia entrevistado um funcionário público iraquiano onde fez uma previsão desoladora sobre o futuro do novo governo. O funcionário descreve que os opositores repatriados que estava a regressar com as tropas norte-americanas chegariam “famintos”. De acordo com a explanação de Cockburn, “muitos dos iraquianos que voltaram para o Iraque depois da invasão liderada pelos americanos eram pessoas de princípios elevados que tinham sacrificado muito como opositores a Saddam Hussein”. Mas, apesar disto, Cockburn conclui que “uma década depois, a previsão do funcionário anónimo acerca da ganância do novo governo do Iraque revela ter sido certa. Como referiu um antigo ministro, ‘o governo iraquiano é uma cleptocracia institucionalizada’” (Cockburn, 2014, p. 84).

A segunda medida da Administração Bush incide justamente na intensificação da cleptocracia institucionalizada no Iraque. Com a conivência de Washington, as instituições iraquianas de combate a corrupção foram sistematicamente marginalizadas ou intimidadas, complicando a vida da sociedade iraquiana perante as constantes usurpações e a péssima gestão dos fundos públicos.

Por último, a terceira medida política da Administração Bush ocorre em 2006, com a indicação de Nouri Al-Maliki, líder xiita do Partido Islâmico Dawa, para o cargo de Primeiro-Ministro. A indicação de Al-Maliki impossibilita uma organização política e independente do Iraque, provocando um grave desconforto social que conduziu para uma instabilidade interna, resultando numa série de complicações. Adaptando o clássico provérbio do “dividir para reinar” para o “dividir para explorar”, a Administração Bush patrocina um governante que privilegia apenas a minoria xiita, definindo a marginalização social, política e económica da comunidade sunita do Iraque. Patrick Cockburn descreve que “o apadrinhamento baseado em filiação partidária, laços familiares ou comunitários determina quem consegue empregos, contribuindo mais ainda para a marginalização política e económica da população sunita do Iraque iniciada após a queda de Saddam Hussein” (Cockburn, 2014, p. 84).

Estas três medidas da Administração Bush foram responsáveis pela modificação da organização política, económica e social iraquiana, permitindo a ascensão de alguns grupos fundamentalistas islâmicos. Ademais, o sectarismo religioso do governo Al-Maliki foi determinante para a criação de uma desordem interna que se intensificou através das violações cometidas por grupos fundamentalistas sunitas contra a comunidade xiita e curda. Assim, a fragilidade política e social ocorre em virtude de uma desordem interna quase incontrolável, na qual pode ter fornecido as condições adequadas para a promoção e projeção da Al-Qaeda do Iraque, na autoridade do jordaniano Abu Al-Zarqawi, líder radical sunita que havia declarado lealdade e fidelidade à Osama Bin Laden.

Em pouco tempo, Al-Zarqawi explora a opressão do governo central para a luta armada contra a hegemonia xiita. Esta situação pode se definir como uma dinâmica de poder instável, orientada por linhas sectárias que provocam tensões internas que podem levar à um inevitável confronto final de consequências catastróficas para o futuro da região. Por um lado, havia a opressão governamental xiita contra a maioria sunita marginalizada. Por outro lado, ocorriam constantes atrocidades de grupos armados sunitas contra xiitas e curdos iraquianos. Cockburn refere que “esta polarização entre os dois grupos religiosos foi intensificada pela disputa tépida entre os Estados Unidos e a Rússia”. Além disto, Patrick Cockburn não hesita em descrever a seguinte conjuntura árabe: “os aliados de ambos os lados esgrimiram argumentos em nome das duas potências, com a Arábia Saudita e as monarquias do Golfo, apoiadas pelos EUA, enfrentando o Irã, a Síria e o Hezbollah no Líbano, com apoio russo” (Cockburn, 2014, p. 88).

Oportuno frisar que o *wahhabismo*, uma variante ultraconservadora islâmica legitimada pelo governo da Arábia Saudita e outros Estados do Golfo, também pode estar na raiz da perturbação sectária responsável pela desordem e insegurança do Iraque. Em 2009 já se podia encontrar nos relatórios secretos da Wikileaks que os principais financiadores de grupos armados sunitas são doadores sauditas.

Em 2014, apesar de eximir sua inegável responsabilidade pela desordem iraquiana, Al-Maliki expressa publicamente que a violência sunita no Iraque é culpa do financiamento proveniente da Arábia Saudita e do Qatar. Nesta conjuntura, os Estados Unidos e a Europa assumiram a postura indiferente em relação aos financiadores sauditas e outras monarquias do Golfo Pérsico que anunciam abertamente a execução de pena capital aos xiitas hereges. O Paquistão também foi importante para o acolhimento de membros jihadistas no decorrer da intervenção de 2001. Atualmente, o governo paquistanês tem demonstrado um certo descontentamento com a diplomacia norte-americana, visto que os Estados Unidos haviam prometido uma ajuda técnica, militar e financeira no combate ao terrorismo no norte do país, precisamente na fronteira com o Afeganistão.

A diplomacia norte-americana não tem demonstrado qualquer preocupação em cumprir esta promessa, inclusive não forneceu ao Paquistão os caças F-16 negociados através de um protocolo militar. Portanto, a guerra contra o terrorismo está enfraquecida porque não se concentrou na Arábia Saudita, no Qatar e no Paquistão, aliados ocidentais responsáveis pelo acolhimento do jihadismo armado como credo e movimento. A falta de comprometimento revela que para os EUA, o radicalismo islâmico apenas se torna relevante quando ameaça os interesses da sua política externa, nomeadamente o petróleo e Israel.

Nesse meio-tempo, os Estados Unidos custou a perceber o que estava por trás do autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e da Síria, grupo salafista de inspiração sunita conhecido pelo acrônimo árabe Daesh. Explorando o vazio político do mundo árabe, este grupo fundamentalista conquistou cidades do Iraque e da Síria que já são equivalentes ao território do Reino Unido. Nas intervenções no Afeganistão e no Iraque, as inúmeras falhas de inteligência estratégica e administrativa ocasionaram a criação de Estados frágeis sujeitos à insegurança e desordem interna. Não surpreende que os candidatos à corrida presidencial dos EUA em 2016 reconheceram que as técnicas diplomáticas norte-americanas no mundo árabe causaram uma sucessão de impasses e de complicações, principalmente no Iraque. Aliás, a democrata Hilary Clinton descreveu a AUFGM como recurso desatualizado.

No relatório *Fragile States Index 2015*, produzido pela instituição de pesquisa sem fins lucrativos *The Fund for Peace (FFP)*, o Afeganistão aparece na nona posição do ranking dos Estados mais frágeis do mundo, enquanto o Iraque está na décima primeira. Alias, os afegãos formam a segunda maior população de refugiados do mundo (entre dois a três milhões), estando somente atrás da Síria.

Em seus critérios de avaliação, o relatório descreve que a situação do Iraque e do Afeganistão é considerada como alerta máximo, e os maiores desafios para estes países se concentram no domínio econômico e político, se estendendo para a área da segurança, saúde, educação, direitos humanos e humanitário.

A Doutrina Bush no Médio Oriente contribuiu para a ascensão do radicalismo islâmico no Médio Oriente. Sob a liderança de Al-Zarqawi, a Al-Qaeda do Iraque conseguiu explorar a opressão do governo Al-Maliki para a obtenção do apoio da comunidade sunita, objetivando a constituição de um califado global. Após uma operação das tropas norte-americanas para o assassinato de Abu Al-Zarqawi, em 2006, a Al-Qaeda do Iraque se transforma em Estado Islâmico do Iraque, iniciando um processo de expansão ao vencer batalhas épicas contra um numeroso exército iraquiano corrupto e mal treinado.

Embora sua formação esteja relacionada à Al-Qaeda, os jihadistas do Daesh foram adquirindo características que se diferenciam dos membros da Al-Qaeda. Por exemplo, o terrorismo de Osama Bin Laden representava um prefácio para um futuro califado islâmico. Funcionando de forma flexível por meio de uma rede dispersa com células autônomas, a construção de um califado global era um objetivo de caráter de longo prazo para a Al-Qaeda. Já para o Daesh, existe a preocupação na demarcação e legitimação de um território com estrutura governamental hierarquizada.

Outra diferença subjacente entre os dois grupos está na correlação modernismo-religião. Os terroristas da Al-Qaeda se deslocam pelo Ocidente sem preocupações com o modernismo, circulando normalmente em qualquer região sem demonstrar nenhuma rejeição ao mundo moderno. Por exemplo, sabe-se que os terroristas do 11 de Setembro frequentavam estabelecimentos como Pizza Hut e Walmart. Em contrapartida, os jihadistas do Daesh vestem roupas medievais que relembram a época do Profeta Maomé, e com frequência proferem mensagens religiosas e determinados textos islâmicos dos primórdios, aderindo uma metodologia rigorosamente profética. Inclusive, o líder egípcio Ayman al-Zawahiri (sucessor de Osama Bin Laden na Al-Qaeda) e o iraquiano Abu Bakr al-Baghdadi (atual líder do Daesh) são inimigos declarados. Ayman al-Zawahiri não concorda com os princípios de Baghdadi, e isto só vem

confirmar um rompimento do elo entre a Al-Qaeda e o Daesh. Abu Bakr al-Baghdadi também parece ter um aparente interesse por espetáculos sanguinários, o que Patrick Cockburn denomina como a doutrina do “se sangra, tem destaque”. Visão restrita do Islã medieval, esta doutrina é uma autêntica “publicidade terrorista” que pretende enviar a mensagem distorcida sobre a pena capital para aqueles que negarem a perfeição inicial do Alcorão.

Segundo a visão do Daesh, as técnicas diplomáticas são práticas politeístas, visto que reconhecem outra autoridade que não a de Alá. Para as potências mundiais, não se permite a utilização da diplomacia na negociação com terroristas, pois se fizessem isto, elas estariam reconhecendo e legitimando a soberania aos grupos armados. Diante deste impasse diplomático, vulnerabilidades ocorrem na Líbia, Iêmen e Síria por causa de guerras civis impulsionadas pela Primavera Árabe, um fenômeno revolucionário de manifestações sociais com grandes dimensões que atingiram, a partir de 2010, seis Estados árabes.

Tanto na Líbia quanto no Iêmen, os governos locais foram substituídos por milícias com apoio indireto da Europa e dos Estados Unidos. Na Líbia, as manifestações sociais dão início ao processo de fragilização estatal. Muammar Gaddafi governava o país desde 1969, após ter executado um golpe de Estado para derrubar a monarquia. Em seguida, influenciado pelo movimento pan-arabista e recebendo pouco respaldo das potências ocidentais, Gaddafi foi governando o país com autoritarismo durante quarenta e dois anos. No início de 2011, protestos ocorrem em Bengasi, segunda maior cidade do país, contra a prisão de um crítico opositor ao governo, o advogado Fathi Terbil. Imediatamente, as forças militares do regime Gaddafi responderam com violência, impulsionando o alastramento das manifestações para o resto do país. Com o agravamento das tensões, Muammar Gaddafi lança uma ofensiva sobre as cidades controladas pelos rebeldes. O reforço do aparelho militar e o aumento do preço do petróleo pareciam ser as últimas alternativas para salvaguardar os rendimentos estatais e a consequente sobrevivência do seu regime.

As medidas ofensivas de Gaddafi resultaram na invocação do R2P pelo Conselho de Segurança da ONU (Resoluções 1970/2011; 1973/2011) por crimes contra a humanidade, proporcionando a proteção internacional da população civil líbia por intermédio de uma intervenção humanitária com ataques aéreos das tropas da OTAN. As resoluções do Conselho também autorizaram a implementação de uma zona de exclusão aérea (*no-fly zone*), mas o que veio a se suceder foi a deserção dos princípios de proteção humana ao se verificarem associações entre as forças intervencionistas da OTAN favoráveis aos rebeldes líbios.

Infelizmente a invocação do R2P na Líbia foi empregue para a consecução de interesses geopolíticos das potências ocidentais, especialmente dos Estados Unidos, que aumentou sua zona de influência e adquiriu maior conhecimento das armas nucleares na região. Com efeito, os interesses norte-americanos na Líbia foram parcialmente atingidos. Depois desta intervenção, nenhum outro chefe de Estado árabe tentou seguir o exemplo de Gaddafi. Porém, segundo o relatório *Fragile States Index 2015*, a Líbia está na vigésima quinta posição como Estado mais frágil do mundo, situação considerada em alerta. De acordo com as observações em destaque no relatório, o período pós-Gaddafi continuou a deteriorar o país mediante ao crescimento da desigualdade social provocada por uma grave crise econômica devido a queda da produção do petróleo. Em relação às migrações forçadas, a Líbia se tornou o berço do tráfico de refugiados, o principal ponto de partida para os canais migratórios no Mar Mediterrâneo. Semelhantemente ao Iraque, a intervenção da OTAN na Líbia criou um vazio político que facilitou a penetração do autoproclamado Estado Islâmico.

Apesar das injustificáveis violações cometidas pelo regime, a Líbia de Gaddafi, enquanto unida e estável, prevenia o fenômeno das migrações forçadas através de rotas marítimas e a consequente invasão de terroristas no continente europeu. Muammar Gaddafi desempenhava função crucial na segurança do Mar Mediterrâneo, e a intervenção da OTAN seguiu um roteiro perigoso para a segurança europeia. O relatório considera que “apesar de a Líbia ter recebido classificação de alerta no índice 2015, não há razão para esperar que nos próximos anos, se não reprimir a tendência, o país poderá se juntar ao Iraque, Síria e Iêmen na classificação de alerta máximo”¹⁰⁷ (The Fund for Peace [FFP], 2015).

A situação da Líbia coloca em voga as incertezas da Primavera Árabe, sendo que suas principais reivindicações (aplicação de políticas de inclusão social, maior empregabilidade e crescimento econômico) não se concretizaram. A partir de 2011, o desemprego na Líbia tem aumentado de forma vertiginosa. Em vista disto, o crescimento econômico tem sido lento ou estagnado, bem como as divisões sectárias se aprofundaram, fornecendo um terreno fértil para a consolidação do radicalismo islâmico.

No Iêmen, Ali Abdullah Saleh foi o quarto líder a ser derrubado na Primavera Árabe. Embora o Iêmen figurasse entre os Estados mais pobres do Médio Oriente, no decurso dos seus trinta e três anos no poder, Saleh foi construindo um patrimônio multimilionário devido a corrupção e imposição de fortes restrições à liberdade de expressão.

¹⁰⁷ “Though Libya gained an Alert rating in the 2015 Index, there is every reason to expect that in the coming years, without stemming the current tide, Libya could join Iraq, Syria, and Yemen with a High Alert rating” (The Fund for Peace [FFP], 2015).

Deposto em fevereiro de 2012, Ali Abdullah Saleh decide se alinhar ao movimento revolucionário Houthis, cujo lança uma ofensiva sob a capital Saná. Em 2015 dá-se início uma série de intervenções patrocinadas pela Arábia Saudita para a aniquilação dos Houthis. Com recursos reduzidos, as tribos de resistências locais lutam diariamente contra o domínio dos rebeldes. Presencia-se um conflito armado de consequências catastróficas, onde o vácuo de segurança abriu lacunas políticas e sociais que facilitaram a introdução de células da Al-Qaeda e do autoproclamado Estado Islâmico.

Na atualidade, o flagelo humanitário no Iêmen atinge mais da metade da população (cerca de oitenta por cento dos iemenitas precisam de ajuda humanitária). No que diz respeito às migrações forçadas, o número de refugiados iemenitas é desconhecido devido a inconstância provocada pelo agravamento da violência. Finalmente, conforme as observações do relatório *Fragile States Index 2015*, o Iêmen é referido como o Estado mais frágil do Médio Oriente, aparecendo na sétima posição no ranking mundial de Estados frágeis, colocação esta considerada como alerta máximo.

No Egito, o seu papel na Primavera Árabe pode ter a influência dos anos 1970, precisamente no conflito israelo-árabe do Yom Kippur, onde Henry Kissinger, Secretário de Estado norte-americano naquela época, desempenha a função de interlocutor diplomático entre Egito e Israel. Além de ser uma figura de confiança para o governo de Israel, Kissinger havia construído uma boa relação com Anwar Sadat, Presidente da República Árabe do Egito. Deste modo, as funções de Kissinger foram substanciais para o desenvolvimento das negociações que ficaram conhecidas como diplomacia *shuttle*, técnica da qual conseguiu aproximar o Egito dos Estados Unidos ao concentrar esforços para a retirada das tropas egípcias e israelenses do campo de batalha. A brilhante diplomacia de Kissinger também convenceu os israelenses de que um processo de paz era preferível à guerra. Conforme a descrição de Maria do Céu Pinto, “a diplomacia *shuttle* de Kissinger obteve o mérito de dividir uma questão complexa, como o conflito israelo-árabe, numa série de dossiês parcelares suscetíveis de uma abordagem negocial mais simples” (Pinto, 2008, p. 91).

Em seguida, ocorre o assassinato do Presidente Anwar Sadat por terroristas da Jihad Islâmica em 1981. Maria do Céu Pinto refere que “o seu estilo de vida abertamente ocidental, a sua ligação aos Estados Unidos e o tratado de paz que tinha assinado com Israel fizeram dele o foco da antipatia dos radicais” (Pinto, 2008, p. 248).

O Presidente Sadat foi exercendo uma política aberta e próxima aos EUA, e isto definitivamente despertou o crescimento de franjas radicais que reivindicavam por um governo egípcio regulado pela *sharia*. Após o assassinato de Sadat, o militar Hosni Mubarak toma a posse presidencial sob lei marcial. Na política externa, Mubarak não foi muito próximo aos Estados Unidos. No âmbito interno, durante trinta anos no poder deixou o Egito com altos índices de desemprego e uma pobreza generalizada. Além da corrupção governamental, as violações aos direitos humanos eram constantes (sobretudo a tortura policial, abuso de poder e limitação da liberdade de expressão e imprensa).

Em fevereiro de 2011, após dezoito dias de manifestações, Mubarak foi deposto. Beneficiando-se deste momento, a Casa Branca procura restabelecer seu poder de influência no Egito, apoiando o processo para a destituição de Mubarak. Porém, o que se seguiu pode ter contribuído para a atual polarização social egípcia. De forma equivocada, Washington foi se distanciando do Cairo durante o mandato do General Sisi após iniciar um processo de retirada parcial de suporte político.

O distanciamento de Washington com o governo de Sisi pode ter prejudicado a credibilidade da política externa norte-americana no mundo árabe. Atualmente, semelhante a Líbia, a República Árabe do Egito também se encontra na classificação de alerta no relatório *Fragile States Index 2015*, ocupando a trigésima oitava posição no ranking de Estados mais frágeis do mundo. Entretanto, o conflito mais internacionalizado do mundo árabe é a Guerra Civil Síria. Embora seu núcleo está compreendido numa luta sectária interna em que a elite procura violentamente se manter no poder, é no tabuleiro sírio que se enfrentam as principais peças do xadrez político internacional.

A República Árabe da Síria expressa ser um caso excepcional na conjuntura árabe. Ao contrário da Líbia de Gaddafi, cujo foi perseguido pela coalização internacional sem grandes divergências entre as potências mundiais, a Síria do Presidente Bashar al-Assad atrai os divergentes interesses geopolíticos da Rússia e dos Estados Unidos, do Irã e de Israel, da Grã-Bretanha, França e da República Popular da China., assim como de outros importantes atores regionais, como o Egito, Líbano e Arábia Saudita.

Ao contrário do Egito do General Sisi, a Síria de Assad não consegue controlar o radicalismo islâmico. Ao contrário da Tunísia (outro país fonte da Primavera Árabe), a Síria envolve uma complexidade sectária que não permite homogeneização eficaz para contornar as divergências e estabelecer compromissos mútuos. O conflito sírio persiste, ao passo que as potências regionais e mundiais articulam seu raio de ação. Neste jogo de xadrez, é possível

verificar que a Síria parece estar partida e totalmente desfragmentada, onde o flagelo humanitário sem precedentes é ilustração autêntica do fracasso de uma resposta internacional frente aos contextos de crises.

A situação na Síria não tem sido apenas o retrato das falhas no regime de proteção para com as vítimas de guerra, mas também representa o fracasso do multilateralismo no contexto do Médio Oriente, pois é uma região que desperta os interesses geopolíticos devido a grande concentração de recursos naturais. Portanto, há de se prever que o *modus operandi* da ONU não consegue adquirir considerável poder de independência para a modificação do comportamento coletivo das potências em prol da segurança humana.

Posteriormente à sua independência em 1946, a Síria foi apresentando diversas vulnerabilidades perante uma nova conjuntura geopolítica árabe que se procedeu à criação do Estado de Israel. As participações da Síria nos conflitos israelo-árabes, especialmente na Guerra do Suez, de 1956, e na Guerra dos Seis Dias, de 1967, determinaram um período tumultuado seguido por algumas instabilidades políticas internas causadas pela organização de golpes militares. O golpe de Estado de 1963 foi o mais relevante para a política síria, pois determina o início do mandato do Partido Baath. Após o golpe, os líderes do Baath decretam reformas e medidas socialistas, como a estatização da indústria, do comércio, dos serviços e das finanças. Mudanças também ocorreram para as empresas de exportação e importação, para as instituições bancárias, indústria petrolífera, companhias de seguros e entidades de pequeno porte, nas quais seguiram o caminho das nacionalizações. Somente as corporações de médio e de grande porte foram autorizadas a operar em particular, visto que a tendência do novo governo sírio estava no incentivo ao investimento estrangeiro, onde a iniciativa privada representaria uma grande força motriz da economia. Além disto, os líderes do Baath valorizaram as condições de trabalho com benefícios sociais, tais como férias obrigatórias, salário integral e seguro social e médico. Estas medidas provocaram um aumento da produtividade nos centros urbanos e no trabalho agrário, em que a reforma agrária se mostrou fundamental para o crescimento do país durante a década de 1960, pois limitou a propriedade privada da terra com uma política de distribuição do excedente aos camponeses, cerca de setenta por cento da população. Em 1986, Moshe Ma'oz descreveu que “estas extensas reformas radicais, onde agora já foram realizadas por quase uma geração, estão seguramente conduzindo a Síria no sentido de uma revolução social e política – pela primeira vez em sua história moderna”¹⁰⁸ (Ma'oz, 2014, p. 20).

¹⁰⁸ “These radical, extensive reforms, which have now been carried out for almost a generation, are undoubtedly leading Syria towards a social-political revolution - for the first time in its modern history” (Ma'oz, 1986, p. 20).

Concebido em 1953, o Baath (Partido Socialista da Ressurreição Árabe) compunha membros intelectuais da classe média e da jovem burguesia da capital Damasco. Os membros fundadores do Baath eram protestantes, cristãos ortodoxos e muçulmanos sunitas, mas com o passar do tempo o partido foi aderindo camponeses sunitas, drusos e soldados alauitas. Com o passar do tempo, os soldados alauitas foram ganhando força suficiente para a construção de um exército consistente. Rapidamente, os alauitas determinaram uma forte hierarquia militar, provocando desavenças internas entre membros civis e militares do partido Baath. Nesse meio-tempo, diante de uma habilidade política assegurada pelo poder dos militares, o Ministro da Defesa, Hafez al-Assad, engendra um novo sistema presidencial em 1971. Opositor do então Presidente Salah Jedid, o Ministro Hafez Assad era um militar de carreira e com grande prestígio político, no qual articula um processo em que o próprio definia como ‘um movimento de correção em resposta às demandas e aspirações do povo sírio’.

Depois de articular um novo sistema presidencial, Hafez Assad não compartilhou uma direção coletiva, demonstrando plena autoridade ao promulgar a Constituição Permanente da Síria de 1973, o qual foi agraciado com amplos poderes políticos, militares e autoridade legislativa substancial. A partir de então, Hafez Assad adquire o domínio ilimitado do país, exercendo seu poder em todas as instituições oficiais e não oficiais do governo¹⁰⁹. Paralelamente à sua postura autoritária, Hafez foi adotando medidas políticas para incentivar a participação democrática do povo sírio. Em 1973 e 1977, a população civil síria elege o Parlamento, definindo um momento de viragem no sistema político do país, visto que anteriormente este órgão era nomeado. Moshe Ma’oz vem relembrar que “ao tomar essas ações, obviamente Assad pretendia ampliar a base pública de seu regime, a fim de sublinhar a sua legitimidade e democracia”¹¹⁰. Segundo Ma’oz, “ele tentou, também, demonstrar o consenso nacional em torno de sua liderança, do qual ele projetava como estando acima da fidelidade partidária”¹¹¹ (Ma’oz, 2014, p. 29).

Com o tempo, Hafez diminuiu a exclusividade política Baath, que diante do regime de Jedid recebia autoridade suprema. Além disto, seu regime foi intensificando as medidas do seu antecessor, através da criação de mais empregos, redução de impostos, aumento de salários e melhoria dos serviços públicos.

¹⁰⁹ Vale relembrar que entre as instituições não oficiais, Hafez Assad liderava o grupo Jama’a, composto por membros de confiança que trabalhavam para a segurança do regime, tratando das questões críticas da política interna e externa da Síria.

¹¹⁰ “By taking these actions, Assad obviously aimed at expanding the public base of his regime in order to underline its legitimacy and democracy” (Ma’oz, 1986, p. 29).

¹¹¹ “He has tried, also, to demonstrate the national consensus behind his leadership, which he projects as standing above party allegiances” (Ma’oz, 1986, p. 29).

Hafez Assad também continuou a promover e incentivar a atividade econômica e a iniciativa privada, mas o que o tornou em um líder popular foi a execução de medidas que reforçaram os valores essenciais para a identidade nacional síria, como a cultura árabe e o patriotismo. Frequentemente, Hafez mobilizava os meios de comunicação social e o sistema público de educação com campanhas pedagógicas que ressaltavam a relevância da unidade da nação árabe-síria. Não obstante, após a Constituição Permanente de 1973, diversos distúrbios e manifestações eclodiram contra o regime de Hafez Assad, aos quais denunciavam o abuso de poder, o secularismo e sectarismo religioso. Cristãos e alauitas foram atacados por sunitas que organizavam uma oposição violenta no transcorrer dos anos 1970 e 1980. Os assassinatos de políticos e oficiais militares alauitas, funcionários do governo e membros do partido Baath culminaram em uma luta armada em 1982, quando o grupo radical sunita da Irmandade Muçulmana inicia uma violenta rebelião ao promover uma ofensiva militar para o domínio da cidade de Hama. Em resposta, o regime convoca as unidades de elite do exército para o bombardeamento Hama, destruindo-a quase completamente. O incidente de Hama vitimou aproximadamente trinta mil pessoas, grande parte mulheres e crianças. Não há dúvidas que a repressão do regime Hafez Assad foi intensa, extensa e brutal, em que a tragédia na cidade de Hama pode ter sido o maior massacre pontual executado por um governo árabe contra seu próprio povo na história moderna.

Surge a infame ‘regra de Hama’, termo irônico que se refere ao modo como o regime de Hafez costumava lidar com a oposição, na medida em que a clandestina Irmandade Muçulmana permanecia em constante crescimento. Com o incidente de Hama, a oposição sunita, de ideologia conservadora e fundamentalista, foi recebendo o apoio daqueles onde os seus interesses econômicos, civis e políticos estavam sendo violados pelo regime. O suporte era proveniente da classe média tradicional e conservadora, principal prejudicada pelas medidas socialistas e secularistas do regime. Alguns intelectuais sírios também se queixavam amargamente sobre a supressão das liberdades civis e políticas.

As possibilidades do regime de Hafez ser derrubado por golpe militar ou por revoltas muçulmanas eram mínimas, uma vez que a família Assad detinha o domínio indiscutível do exército, do governo e do Estado. Todos os seus instrumentos de coerção e repressão eram eficientes. Além do mais, na década de 1990 a Síria começa a apresentar melhores índices de desenvolvimento e poucas instabilidades políticas. Na política externa, a diplomacia sólida e autoritária do regime não admitia as influências ocidentais. Internamente, Hafez desempenha políticas apaziguadoras com a oposição, definindo um período de considerável estabilidade

política, crescimento econômico e educacional do país. Em 2000, com a morte de Hafez, o seu filho Bashar al-Assad assume o poder e os indicadores sociais continuam em permanente progressão. Inclusive, as mulheres receberam mais direitos na saúde e na educação. Seguindo a política de seu pai, Bashar al-Assad continuou a decretar a *sharia* como inconstitucional por intermédio de uma constituição síria laica e rigorosamente intolerante aos movimentos fundamentalistas. Historicamente, a República Árabe da Síria é o Estado árabe com a maior concentração da comunidade cristã. Até o início dos conflitos armados em 2011, cerca de vinte por cento da população era cristã, enquanto em outros países do Médio Oriente a quantidade de cristãos é relativamente inferior.

Com Bashar al-Assad, o Estado continuou a ser o proprietário dos seus recursos petrolíferos, e o regime não cedeu ao processo de privatizações das companhias estatais de exploração de petróleo. A Síria aparece entre os quarenta maiores produtores de petróleo do mundo, contando com uma reserva de 2,4 bilhões de barris. Para a política do poder, onde a diplomacia do petróleo é uma das particularidades, seria de tremenda ingenuidade descartar os recursos petrolíferos entre as principais motivações ocidentais para a destituição do regime de Bashar al-Assad.

Na política externa, Bashar al-Assad reafirma sua diplomacia sólida e autoritária. Já no plano econômico, a Síria foi exemplo árabe de Estado com poucas dívidas, inclusive foi considerado como um dos únicos países da região a não apresentar dívidas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Além da tolerância religiosa, a Síria de Assad sempre demonstrou uma considerável abertura à sociedade e cultura ocidental. Até o princípio das manifestações da Primavera Árabe, o país aparentava ser um dos mais estáveis da região, sendo que o regime de Bashar al-Assad detinha um considerável suporte social.

Nada obstante, seguindo o raciocínio da perspectiva realista, um país rico em recursos e que apresente uma solidez diplomática e estabilidade interna, dificultaria a inserção do poder de influência dos grupos econômicos que se sustentam nas bases das políticas externas das potências capitalistas. Neste caso, somente o estímulo para a criação de instabilidades e desordens internas facilitam o domínio dos recursos. A leitura precipitada de Assad das manifestações sociais da Primavera Árabe conduziu à violência indiscriminada. Consequentemente, as potências capitalistas aproveitaram desta opressão para tentar destituí-lo.

No que se refere ao imperativo moral da ordem humanitária no cenário mundial, foi estabelecido em setembro de 2011 uma comissão internacional independente para investigar violações de direitos humanos e humanitários na Síria. Em cinco anos, os dez relatórios desta comissão detectaram crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos pelo regime de Bashar al-Assad e pelos rebeldes.

Além do mais, as problemáticas em torno destes crimes já foram discutidas em dezessete resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e em cinco Assembleias Gerais das Nações Unidas. No Conselho de Segurança não houve consenso, e as conversações para a intervenção na Síria foram imediatamente rejeitadas pela Rússia e China. Apenas algumas resoluções específicas foram promulgadas, tais como a Resolução 2118 (setembro de 2013, relativa as armas químicas), e as Resoluções 2139, 2165 e 2191 (de fevereiro de 2014, relativas a ação humanitária na Síria). A paralisação no Conselho de Segurança sobre a Guerra Civil Síria pode ter desviado a atuação das potências capitalistas para a tentativa de um processo de criação de instabilidades na região mediante ao indireto fornecimento bélico e treinamento militar aos grupos rebeldes.

Mais tarde, após três anos, o conflito atingiu um impasse e uma parte da oposição passou a ser dominada pelo grupo de Baghdadi, acrescentando a Síria como território integrante. Ideologicamente, não existe uma grande diferença entre os rebeldes sírios e os jihadistas do autoproclamado Estado Islâmico. Ambos são de origens sunitas teocráticas e submetem à imposição da lei da *sharia* nos padrões medievais. Todavia, embora estivesse sendo alvo dos ataques ocidentais por causa da sua perversidade sectária, o autoproclamado Estado Islâmico foi inicialmente bem acolhido junto à população síria, pois ao em vez de saquearem o povo - como fazia o Exército Livre da Síria (ELS), grupo rebelde sunita apoiado por monarquias do Golfo e pelas potências ocidentais - os jihadistas do Daesh buscavam estabelecer a restauração da lei e da ordem nos vilarejos. Porém, para Patrick Cockburn, “desde 2011, foram cometidos muitos erros acerca da Síria, tanto pela comunidade internacional como pela oposição, mas o mais grave de todos terá sido a crença de que o presidente Assad poderia ser derrotado como Muammar Gaddafi na Líbia” (Cockburn, 2014, p. 103).

Os rebeldes e seus financiadores esqueceram que a Síria do regime Bashar al-Assad é diferente da Líbia de Muammar Gaddafi, cujo foi rapidamente derrubado em consequência dos ataques aéreos da OTAN sem grandes divergências entre as potências do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O mesmo excesso de confiança que se verificou em 2006 quando as tropas norte-americanas assassinaram Abu Al-Zarqawi, líder da Al-Qaeda do Iraque, ocorre em 2012 em relação ao financiamento estrangeiro aos grupos rebeldes sírios. Em conformidade com a interpretação de Patrick Cockburn, “[...] a crença na fraqueza de Assad só começou a ser tratada com ceticismo em 2013. Em 2012, governos e jornalistas estrangeiros especulavam acerca do local que escolheria para o exílio, mesmo que continuasse a controlar todas as catorze capitais provinciais sírias” (Cockburn, 2014, p. 103).

O regime Assad estava a beira de um colapso entre 2012 e 2015. No entanto, a aliança inusitada entre Estados Unidos e a República Islâmica do Irã no combate ao autoproclamado Estado Islâmico confere um caminho livre para a Rússia aumentar sua influência na Síria. A aproximação de Washington com Teerã pode ter definido o declínio da hegemonia norte-americana no Médio Oriente, na medida em que os Estados Unidos foram perdendo a capacidade de influenciar e moldar os eventos no mundo árabe da maneira que estavam acostumados. Seguramente outra força do equilíbrio de poder internacional poderá substituir essa influência de forma determinante. Essa substituição de influência já pode ter-se iniciado com a intervenção militar russa na Síria, entre setembro de 2015 e março de 2016. Este caso, em particular, define um período de transição no Médio Oriente, determinando uma possível viragem no quadro geopolítico. A intervenção russa na Síria pode significar uma inversão da situação, sendo que as negociações de Genebra mediadas pelas Nações Unidas para a paz na Síria não têm garantido êxito, especialmente porque não incluem os representantes curdos e da Frente Al-Nusra, principal grupo rebelde no conflito sírio.

O apoio da força aérea russa, implementado ao pedido do regime Assad, ajudaram a inverter o quadro geopolítico na Síria. A intervenção russa reduziu o território ocupado pelos rebeldes e pelos jihadistas do Daesh. Por conseguinte, a diplomacia entre Damasco e Moscou determina as linhas de ação de uma nova doutrina militar russa, justamente no momento cuja diplomacia norte-americana e europeia parecem manter uma postura crítica referente a atuação russa no contexto geopolítico internacional (é válido ressaltar que as principais prioridades políticas da OTAN atualmente se orientam para a luta contra o terrorismo, os grandes fluxos migratórios e a ameaça russa). À vista disso, a diplomacia russa foi corrigida em virtude de uma nova doutrina militar que pudesse responder ao atual cenário internacional, onde os Estados Unidos estaria a utilizar da sua hegemonia global e supremacia militar para ignorar a afirmação de uma ordem mundial multipolar.

A política externa do Presidente Vladimir Putin aponta de forma direta e específica que as ameaças para a Rússia são a crise na Ucrânia, a expansão da OTAN e o terrorismo no Médio Oriente. Por outro lado, a política externa dos EUA é mais extensa, pois na medida em que se define como a única superpotência, seus interesses são gerais e amplos. Além de resolverem os assuntos internacionais, os EUA procura fomentar o uso da força para a proteção dos seus interesses em regiões estratégicas para os russos. A influência ocidental na Ucrânia e na Síria motivaram a correção de uma nova doutrina militar russa que busca a eliminação ou redução das ameaças. Numa curta análise da atuação russa no Médio Oriente e no Leste Europeu, pode-se evidenciar a disponibilidade para uma resposta militar contra as agressões ocidentais, definindo uma possível viragem no quadro geopolítico. Ademais, o jogo do xadrez político não se deve concentrar apenas no potencial envolvimento da Rússia em conflitos militares, mas na compreensão da reafirmação das tradicionais alianças entre a Federação Russa e os seus antigos parceiros geoestratégicos do mundo árabe.

4. A CRISE DE REFUGIADOS DO MÉDIO ORIENTE

Passados cinco anos de conflito armado na Síria, o desrespeito generalizado com a vida humana permanece intenso, resultando no agravamento das necessidades humanitárias e de proteção às vítimas. O número de refugiados sírios registrados já ultrapassa os cinco milhões, sendo que outros sete milhões são deslocados internos. Também há milhares de pessoas que permanecem submetidas ao fluxo de migração forçada no Iraque, no Afeganistão, Iêmen e Palestina. São inúmeras populações enclausuradas em áreas de conflitos, sobrevivendo em condições inimagináveis de sofrimento humano. Os que conseguem fugir para países mais próximos, como a Jordânia e o Líbano, enfrentam canais migratórios totalmente precários e arriscados, ficando dependentes da ajuda humanitária. Confrontados com o medo e insegurança, milhares de deslocados se juntam ao êxodo de refugiados que seguem para a Europa através de rotas de fugas ilegais no Mar Mediterrâneo.

A crise humanitária do Médio Oriente se agrava em conformidade com a inércia de proteção eficaz para um número significativo de vítimas. Com frequência há ataques contra escolas, hospitais, redes de saneamento, centrais elétricas, mesquitas, igrejas e infraestruturas governamentais. A situação tem-se complicado perante o declínio econômico que se aprofunda, reduzindo a disponibilidade para os serviços básicos.

Na época de inverno, existem poucos abrigos e agasalhos para se responder ao crescente número de vítimas. Já na época do verão, a situação também se torna suscetível ao agravamento das vulnerabilidades, particularmente em virtude das doenças transmitidas pela água e dos possíveis surtos. Outrossim, as famílias deslocadas esgotam suas poupanças, sendo forçadas a penhorar seus bens para sobreviver.

O flagelo humanitário do Médio Oriente exige mais apoio, incluindo compromissos financeiros flexíveis e ao longo prazo. Enquanto a paz teima à chegar, os intervenientes humanitários continuarão a medir esforços para salvar vidas, aliviar o sofrimento humano, aumentar a proteção aos grupos vulneráveis e proporcionar determinadas oportunidades de resiliência. Na Síria, nota-se que treze a catorze milhões de civis necessitam de alguma ajuda humanitária. Onze milhões deles necessitam de assistência médica, dos quais oito milhões precisam de atendimento emergencial. Uma em cada três pessoas não consegue satisfazer suas necessidades alimentares. Cerca de nove milhões de pessoas estão dependentes da ação humanitária para a garantia da segurança alimentar num país cujo setenta por cento da população não têm acesso diário a água potável.

São mais de trezentas mil vítimas fatais desde o início das hostilidades. Organizações humanitárias divulgam a elevada média de vinte e cinco mil casos de trauma por mês. Outros quatro milhões e meio de cidadãos estão concentrados em regiões frágeis, isoladas e de difícil alcance. Dados das Nações Unidas informam a média de que quatro em cada cinco sírios estão a viver no limiar da pobreza.

Em relação aos refugiados, os números são alarmantes. Os sírios são hoje a maior população de refugiados do mundo, contendo mais de cinco milhões de deslocados externos. O relatório *Fragile States Index 2015* destaca que “ [...] a Síria se tornou top dez dos países mais frágeis pela primeira vez na história. Aparentemente, o pior país de 2013 se deparou novamente com seus índices a piorarem, como um país que continua combatendo os terroristas e forças rebeldes no norte”¹¹² (FFP, 2015).

Apenas trinta por cento da comunidade de refugiados sírios se concentra em campos de acolhimento ou centros coletivos. São noventa mil crianças que sofrem de desnutrição aguda, e a média de vida da população assinala um declínio de vinte anos, pois milhares de crianças estão sujeitas ao trabalho infantil, ao recrutamento jihadista ou ao contágio de doenças transmissíveis. Fundamentando-se na Resolução 46/182 relativa a ação humanitária internacional, assinada em

¹¹² “Indeed, Syria has now become one of the top ten most fragile countries for the first time in the history of the Index. Mall, the most worsened country in the 2013, saw its scores worsen significantly yet again, as the country continued to fight terrorist and rebel forces in the north” (FFP, 2015).

Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1991, a comunidade humanitária internacional renovou seu compromisso humanitário para a Síria com a implementação de resoluções no Conselho de Segurança em favor da proteção humana. Em 2015 foi produzido o Plano de Resposta Humanitária para a Síria, no qual teve início em janeiro de 2016, com a finalidade de garantir a proteção em larga escala em todo o território sírio através de um financiamento suficiente para o atendimento das necessidades crescentes no transcorrer dos primeiros anos. A aplicação deste Plano de Resposta Humanitária para a Síria ressalta o compromisso conjunto da comunidade humanitária no que se refere ao reforço na capacidade de resposta para com esta emergência complexa.

Uma vez que a implementação dos princípios norteadores da ação humanitária internacional se concretizam apenas se houver o desenvolvimento de planos estratégicos, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários descreve minuciosamente que “o Plano está respaldado em elementos amplos em relação às necessidades. Ele está ancorado por três objetivos estratégicos, se concentrando em salvar vidas, alívio do sofrimento através do aprimoramento da proteção e na construção de resiliência”¹¹³. Contudo, o Plano de Resposta não esquece de chamar atenção para o caso de que “a realização destes objetivos, por meio de atividades humanitárias, depende da disponibilidade dos recursos suficientes e da existência de um ambiente operacional favorável”¹¹⁴ (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2015e).

O Plano de Resposta Humanitária para a Síria complementa a resposta humanitária fornecida por outras organizações internacionais, como o Crescente Vermelho Árabe Sírio. Objetivando alcançar catorze milhões de sírios que necessitam de assistência humanitária, as agências da ONU - precisamente o ACNUR, UNICEF e o Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais - trabalham diariamente para o alívio do sofrimento humano através do aumento da resposta humanitária e apoio à resiliência das comunidades afetadas, permitindo a restauração gradual dos serviços básicos. Já no que corresponde as atividades do Crescente Vermelho Árabe Sírio, a organização conta com três mil funcionários na Síria. Operando em conjunto com ONGs locais, o Crescente Vermelho tem assistido quase três milhões e meio de pessoas, em que duas milhões e meio recebem alimentos, artigos de necessidades básicas, água potável e saneamento, e outras novecentas mil recebem assistência médica.

¹¹³ “The plan is based on ample data on needs. It is anchored by three strategic objectives, focusing on saving lives and alleviating suffering, enhancing protection and building resilience” (OCHA, 2015e).

¹¹⁴ “Achieving these objectives, through humanitarian activities under this plan, is contingent upon the availability of sufficient resources and the existence of an enabling operational environment” (OCHA, 2015e).

As ações humanitárias no território sírio estão divididas em três regiões: as áreas controladas pelo regime Assad, as áreas sob o domínio rebelde e as áreas dominadas pelo autoproclamado Estado Islâmico. Estas três regiões se diferem em suas características e na intensidade de assistência, uma vez que depende da vontade política daqueles que estão sob o domínio da região. Nas áreas controladas pelo regime, a proteção civil síria não consegue responder aos graves problemas causados pela guerra. A falta de recursos, de habilidades e de preparo técnico em situações de crises são problemas dos quais impossibilitam a efetividade dos serviços públicos da Proteção Civil Síria. Para agravar a situação, o regime Assad tem dificultado a entrada de ajuda humanitária em zonas críticas, violando as normas do DIH e acelerando o nível de sofrimento humano das populações.

Nas cidades sob o domínio rebelde, o nível de comprometimento humanitário tem sido muito baixo. Por razões políticas e militares, os grupos rebeldes permitem a entrada de ajuda humanitária em seus territórios ocupados. Graças à uma diplomacia humanitária, as agências clusters conseguem fornecer assistência humanitária procurando suprir as necessidades das populações sob o domínio rebelde. Todavia, os desafios que os intervenientes humanitários enfrentam são muitos. As agências das Nações Unidas e as ONGs locais e internacionais, sobretudo o Crescente Vermelho, defrontam problemas de insegurança que colocam em perigo a vida dos trabalhadores humanitários, prejudicando as suas atividades. Outrossim, a insegurança dificulta o acesso às vítimas em áreas isoladas.

O grande desafio incide na emergência de uma maior capacidade de resposta frente as graduais necessidades das vítimas mais vulneráveis (as mulheres, crianças, idosos, gestantes, doentes e indigentes). Para tanto, é preciso grandes encargos financeiros para a melhoria das capacidades de respostas. Segundo o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho “os encargos financeiros, logísticos e de segurança que estão sendo mantidos por governos, comunidades locais e organizações humanitárias em resposta às necessidades das pessoas mais vulneráveis estão se tornando cada vez mais graves”¹¹⁵ (International Red Cross and Red Crescent Movement [IRCRCM], 2015).

Outro fator preocupante consiste na garantia de que as partes beligerantes cumpram com os princípios do direito humanitário. O número de civis em zona de perigo tem aumentado, e as partes envolvidas têm dificultado o acesso às vítimas.

¹¹⁵ “The financial, logistical and security burdens being shouldered by governments, host communities and humanitarian organizations in response to the needs of the most vulnerable are becoming ever more severe” (IRCRCM, 2015).

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho destaca que um dos seus principais objetivos é “assegurar que todas as partes envolvidas no conflito cumpram com as suas obrigações de respeitar os princípios do Direito Internacional Humanitário (DIH)”¹¹⁶ (IRCRCM, 2015).

Nas regras do DIH, os beligerantes devem permitir a facilitação da passagem rápida e desimpedida de assistência humanitária para a população afetada. Voluntários e trabalhadores humanitários têm como objetivo avaliar as necessidades das populações afetadas antes da distribuição de ajuda. Contudo, esta tarefa tem-se tornado inviável quando a autoridade que controla a região impede o acesso do pessoal humanitário. ONGs locais que operam na Síria relatam a complacência das agências das Nações Unidas frente a utilização da fome como uma arma de guerra por parte do governo sírio. Em 2016, foram mais de setenta ONGs que já suspenderam a cooperação com a ONU para a assistência humanitária na Síria perante a justificação da existência de uma possível manipulação no sistema de distribuição de ajuda humanitária pelos interesses do regime Assad.

A Proteção Civil Síria tem criticado o governo sírio de interferir, em diversos casos, na ação humanitária em pontos estratégicos. O bloqueio de ajuda em zonas cercadas e a retirada forçada de ambulâncias médicas são infrações constantes praticadas pelo regime de Bashr al-Assad. Embora a ONU e o Crescente Árabe Sírio afirmam cumprir com o princípio da imparcialidade, as ONGs condenam estas organizações de tolerância e negligência diante da possível manipulação do regime. Inclusive, não há sequer uma descentralização da ação humanitária na Síria. ONGs acusam as Nações Unidas e o Crescente Vermelho de tomarem as decisões finais sem consultar ou simplesmente desconsiderar as opiniões das organizações de menor porte. Com efeito, as organizações humanitárias de pequeno porte que têm adquirido extrema importância no trabalho humanitário na Síria parecem estar perdendo as suas esperanças na concretização de medidas concretas de proteção para com as populações vulneráveis.

Este panorama se manteve até o mês de setembro de 2016. Todavia, durante as reuniões entre líderes mundiais na sede da ONU em Nova Iorque sobre a situação na Síria, uma semana depois de um acordo de cessar-fogo, e um dia antes do 71º Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas, Bashr al-Assad decide propositalmente bombardear caminhões humanitários, vitimando fatalmente doze trabalhadores do Crescente Vermelho que se direcionavam para a cidade de Aleppo.

¹¹⁶ “Ensuring that all the parties to the conflict fulfil their obligations to respect the principles of International Humanitarian Law (IHL)” (IRCRCM, 2015).

Bashr al-Assad ataca justamente as organizações humanitárias que têm sido acusadas de complacência com as suas ações. Assad não age por engano, mas com impunidade, pois a comunidade internacional o fez acreditar que pode. Estrategista, Assad marginaliza intencionalmente a diplomacia ao se reorganizar para a ‘reconquista’ de toda a Síria. Enquanto Barack Obama e Ban Ki-moon saíam de seus cargos, Assad permanece em seu palácio presidencial dizimando a oposição sabendo que ninguém o consegue impedir.

Por conta da impunidade de Assad, os intervenientes já mencionaram recorrer aos lançamentos aéreos como último recurso humanitário. No entanto, os lançamentos podem eventualmente causar mais danos aos contextos de crises, pois estão limitados no tocante a distribuição dos itens (sabe-se que alimentos perecíveis e óleos não são apropriados para o carregamento em aeronaves, visto que estão suscetíveis à estragos quando lançados em altitude). Os lançamentos aéreos também adquirem complexidade técnica, uma vez que requer pilotos especializados e com certas habilidades específicas para esta operação em particular. Ainda assim, este recurso pode estar sujeito ao fracasso, como já aconteceu na cidade síria de Deir Ezzor, onde havia uma comunidade isolada que carecia de alimentos. Naquela ocasião, devido as dificuldades técnicas da operação, os lançamentos aéreos de mantimentos básicos de sobrevivência não conseguiram chegar até a população que deveria recebê-los.

Quando não há dificuldades técnicas e os estoques são lançados corretamente no local exato, ainda se corre o risco das autoridades ou grupos que controlam a área confiscarem os mantimentos e não os distribuírem para os necessitados. Frequentemente, indivíduos do sexo masculino confiscam os itens básicos de sobrevivência para o comércio, ao invés de repassarem às famílias carentes. Por este motivo, o preceito basilar da ação humanitária que consiste no propósito de ‘não provocar danos’ requer uma diplomacia humanitária a fim de fornecer uma adequada assistência para as populações afetadas.

A diplomacia humanitária entre as organizações e os beligerantes pretende garantir de maneira imparcial a prestação de ajuda e socorro às comunidades necessitadas. Entretanto, a prestação exclusiva de assistência para populações de determinadas áreas pode causar descontentamento de outras populações, alterando drasticamente a dinâmica do conflito ao abrir um pretexto para cercos. Para se evitar a alteração da dinâmica do conflito, a diplomacia humanitária serve para articular as negociações de maneira que não se passe a impressão que existem beligerantes “maus” e “bons”. Nas situações de bloqueios, o diálogo e conversação são mecanismos diplomáticos que se intensificam na luta contra o tempo na intenção de reprimir o quanto antes a elevação do sofrimento humano.

Em meio a desordem provocada pela guerra, os refugiados são retratados como emergências esquecidas. Pensando nisso, o ACNUR e o PNUD utilizaram da diplomacia humanitária para a aquisição de financiamentos governamentais e não-governamentais na criação do *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)*. Criado em 2014, o 3RP pretende conduzir maior eficácia nos esforços dos atores para a proteção aos refugiados sírios, incluindo o apelo à intervenção financeira de toda comunidade humanitária internacional na prestação de assistência alimentar e outras necessidades básicas.

Os principais atores financiadores do 3RP foram a Suécia e os EUA, com doações de setenta e oito milhões de dólares, seguidos pela Holanda, Noruega, Austrália, Dinamarca e por doadores de instituições privadas espanholas. Além do mais, o 3RP congrega uma parceria com cem agências clusters e fundações humanitárias para a prestação de assistência e admissão segura dos refugiados em países receptores. O 3RP informa que “depois de cinco anos e meio de conflito, a situação na Síria está piorando: aumento de combates e da violência e nenhum roteiro claro para a paz”¹¹⁷. Em vista disto, “os deslocamentos continuam dentro da Síria, com cerca de 6,5 milhões de pessoas deslocadas, incluindo as populações abandonadas em áreas fronteiriças no norte e no sul do país”¹¹⁸ (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR] & United Nations Development Programme [UNDP], 2016).

A situação na Síria tem-se deteriorado de acordo com o passar dos anos. O mais recente relatório da Comissão de Inquérito Internacional Independente para a Síria, chefiada pelo diplomata brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro, revela as atrocidades e crimes perpetrados pelo autoproclamado Estado Islâmico contra a comunidade Yazidi¹¹⁹ na cidade de Sinjar. Nas disposições do Direito Internacional Público, as atrocidades contra os yazidis podem se constituírem como casos graves de genocídio.

Outrossim, o número de refugiados sírios que estão registrados na Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito já ultrapassam os cinco milhões. No final de 2016, este número pode alcançar os seis milhões de refugiados se os conflitos armados continuarem a se intensificar nas províncias sírias. Neste contexto, apenas uma solução política proporcionaria estabilidade e eventual regresso voluntário dos refugiados para a reconstrução pós-conflito. Porém,

¹¹⁷ “After five and a half years of conflict, the situation in Syria is worsening: there is increased fighting and violence on the ground and no clear road map to peace” (UNHCR & UNDP, 2016).

¹¹⁸ “Displacement continues inside Syria, with some 6.5 million people displaced, including populations stranded near border areas in the north and south of the country” (UNHCR & UNDP, 2016).

¹¹⁹ Comunidade étnico-religiosa curda, onde seus membros praticam o iazidismo, uma antiga seita religiosa ligada ao zoroastrismo. Os extremistas islâmicos, principalmente os membros do Daesh, consideram os yazidis como um povo satânico. Deste modo, execuções sumárias aos yazidis têm ocorrido na Síria e no Iraque.

semelhantemente ao que ocorre com os refugiados da Palestina, os refugiados sírios estão aos poucos perdendo as esperanças na brevidade da solução política e diplomática para pôr fim aos conflitos. Enquanto isto, as condições de vida se deterioram na medida em que a limitação das oportunidades de subsistência resulta em vulnerabilidades frente a ausência de proteção. Consequentemente, milhares de refugiados recorrem para mecanismos de sobrevivência extremamente arriscados, como o trabalho infantil, casamentos precoces e os inseguros canais e rotas de fuga.

O flagelo humanitário na Síria implica enorme impacto social e econômico em países vizinhos, onde os serviços básicos de saúde, educação e fornecimento de água estão sob forte tensão devido ao aumento da demanda e deterioração das condições de trabalho. A falta de financiamento para as atividades humanitárias está se exacerbando, o que corrobora para a degradação da ajuda humanitária.

Na Turquia se concentra a maior comunidade de refugiados sírios, com cerca de duas milhões e setecentas mil pessoas. Infelizmente, a generosidade turca referente ao acolhimento dos refugiados sírios não foi acompanhada por um apoio à resiliência socioeconômica, o que definiu o aumento da pobreza e das tensões nas fronteiras. Baseando-se no âmbito de um programa de proteção temporária, o governo da Turquia já recebeu em torno de duzentos e cinquenta mil refugiados sírios em campos de acolhimento, enquanto o restante vive em áreas urbanas e rurais. Destacam-se, ainda, os esforços de diversas organizações humanitárias na assistência aos refugiados sírios na Turquia, entre elas o Crescente Vermelho Turco, que compõe um efetivo de quatrocentos e cinquenta trabalhadores envolvidos nas operações de assistência humanitária. Consoante as informações publicadas pelo Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho, “a assistência prestada aos refugiados inclui suporte e distribuição de alimentos complementares de material de socorro e de higiene, assim como o apoio psicossocial para com as comunidades de refugiados e de acolhimento por intermédio de programas de educação”¹²⁰ (IRCRCM, 2015).

Entre os diversos programas de ação humanitária na Turquia está o Programa de Ajuda Alimentar de Emergência. Na cidade de Suruc, mais de dez mil refugiados sírios recebem diariamente alimentos e refeições. O PAM e o governo turco desenvolvem um projeto de cartões de alimentação, uma estratégia inovadora com uma abordagem baseada na oferta de vales que funciona em mais de vinte campos de refugiados, beneficiando duzentas mil pessoas.

¹²⁰ “Assistance provided to refugees includes food support and complementary distribution of non-food relief and hygiene items, as well as psychosocial support for refugee and host communities, and remedial education programs” (IRCRCM, 2015).

Já o Crescente Vermelho Turco e a UNICEF trabalham no apoio psicológico aos refugiados, atendendo mais de cem mil crianças. Em relação ao papel do governo turco diante desta crise humanitária, durante seu mandato, o Presidente Recep Erdogan tem revelado certas divergências no seu relacionamento com a classe militar, motivo pelo qual conduziu para a tentativa falhada do golpe militar na noite do dia 15 de julho de 2016. Em oposição convicta ao regime de Bashr al-Assad, Erdogan apoia a ala moderada dos rebeldes sírios, especialmente o Exército Livre da Síria, disponibilizando escritórios, treinos e fornecimento de armas. Embora tenha endurecido sua posição contra os refugiados sírios ao bloquear com frequência a fronteira com a Síria, o Presidente Erdogan permanece popular entre a população refugiada devido a sua postura antagônica ao regime de Assad.

No mês de julho de 2016, o governo turco lançou um plano para concessão de cidadania turca para os refugiados sírios. Quando houve a tentativa falhada do golpe militar no dia 15 de julho, os refugiados sírios acolhidos na Turquia chegaram a temer as consequências da possível mudança de governo. Por sua vez, embora a diplomacia entre Ancara e Damasco esteja se normalizando, um golpe militar na Turquia não excluiria a possibilidade de se configurar como um cenário favorável para o regime de Assad.

Assim como a Líbia, a Turquia é geoestrategicamente relevante para a segurança da Europa. Para milhares de refugiados sírios, o território turco tem sido uma ligação marítima ou terrestre para a Europa. Se deslocando da Síria para a Turquia, os refugiados começam as suas rotas pela Grécia ou Bulgária, passando pela Macedônia, Sérvia e Hungria, com o objetivo de chegar na Áustria, Alemanha ou Suécia. O seguinte trajeto ficou conhecido como a ‘Rota Balcânica’, e, apesar de ser utilizado apenas por cinco por cento da população refugiada, tem sublinhado diferentes escolhas políticas e diplomáticas em discussões europeias que despertam atenção no cenário internacional. Na medida em que as tensões árabes se intensificavam, a UE investiu entre 2007 e 2014 aproximadamente dois bilhões de euros em defesa, segurança tecnológica e fiscalização de fronteiras.

Em alternativa, o governo da Turquia buscou reformar o sistema de migração para se aproximar aos padrões europeus, encontrando diversas dificuldades por conta de três motivos: limitação de recursos, agravamento dos conflitos armados na Síria e os atentados ocorridos nos grandes centros urbanos do país. Em meio a tudo isso, se torna crescente a iminência de uma cooperação a nível global, visto que europeus e turcos não estavam preparados para uma crise migratória. Contudo, Erdogan tem utilizado a crise de refugiados como moeda de troca para o alcance de aspirações políticas.

Em relação as medidas europeias, elas têm-se concentrado unicamente no reforço da segurança. O bloqueio executado pelo governo húngaro de suas fronteiras em 2015 simbolizou a pouca vontade política da União Europeia para resolver um problema de cariz humanitário. Aparentemente, os líderes europeus esqueceram que a construção de muros e cercas criaram condições preocupantes, como rotas migratórias mais arriscadas e intensificação dos confrontos entre refugiados e forças de segurança. Aliás, as medidas uniformes de reforço da segurança só transmitem para as populações locais sinais de repulsão e alimentam uma falta de nobreza tipicamente xenófoba.

A Turquia tem sido meramente um Estado tampão. O incentivo para criação de Estados tampões se enquadra na concepção realista para a preservação da soberania dos Estados e do equilíbrio de poder. Afinal, este procedimento rejeita as considerações morais, o bem-estar dos homens e as políticas estatais do ponto de vista cosmopolita que considera o gênero humano no seu conjunto. Sob outra perspectiva, e longe das concepções humanitárias, Erdogan pede por alterações das negociações para o ingresso na União Europeia. Isto mostra que a diplomacia internacional está cada vez mais respaldada pelos interesses individuais e relações de trocas que nem sempre se orientam por razões humanitárias e cosmopolitas.

No Líbano, existem um milhão e meio de deslocados externos provenientes da Síria, constituindo segunda maior população de refugiados sírios. Para se ter uma ideia da grave dimensão dos fluxos migratórios para o Líbano, os refugiados sírios representam atualmente um quarto da população residente no país. Apenas um pouco mais de quarenta mil das duzentas e setenta mil famílias de refugiados sírios recebem assistência financeira. Dez mil famílias de refugiados da Palestina recebem suporte financeiro fornecido pelas agências humanitárias, cerca de cem dólares mensais. No inverno de 2016, o Grupo de Coordenação Entre Agências das Nações Unidas conseguiu implementar uma resposta bem-sucedida no Líbano, atingindo em torno de duzentas e cinquenta mil famílias carentes (oitenta por cento sírias), em que cento e noventa mil delas receberam cupões e vales com dinheiro para a compra de itens de inverno, e outras sessenta mil receberam cobertores, fogões e roupas.

A implementação desta resposta teve o financiamento de cento e dezessete milhões de dólares doados por trinta e cinco agências componentes do Grupo Entre Agências, entre elas a UNICEF, ONU Habitat, FAO e ONU Mulheres. O Entre Agências tem explorado outras formas de apoio aos grupos vulneráveis no Líbano, como por exemplo o Programa de Segmentação Nacional da Pobreza, que inclui atividades de suporte aos refugiados. O Grupo Entre Agências comunica em poucas palavras que “a assistência em dinheiro continua sendo a modalidade

primária preferida pelos refugiados e de implementação das agências. Os resultados da monitorização pós-distribuição indicam que famílias beneficiadas priorizam a compra de alimentos e pagamento de aluguel como principal uso para o dinheiro recebido”¹²¹ (Inter-Agency Coordination Group [IACG], 2016).

Sessenta e oito por cento dos refugiados sírios, e noventa por cento dos refugiados palestinos no Líbano se encontram no limiar da pobreza. Para o amparo e auxílio de toda esta demanda, o OCHA lançou o Fundo Humanitário Libanês, que conta com vários programas de assistência humanitária com áreas de intervenções administradas pelo ACNUR, o PAM, a UNRWA e ONGs locais.

No Iraque, o país tem enfrentado uma crescente e complexa crise humanitária. O OCHA produziu que descreve que “mais de dez milhões de pessoas precisam de alguma forma de assistência humanitária. Dependendo da intensidade dos combates e da escala de violência nos próximos meses, onze milhões de iraquianos, possivelmente doze ou treze, necessitarão de assistência até o final de 2016”¹²². O relatório acrescenta que “a acessibilidade às pessoas mais vulneráveis continua a ser um grande desafio, limitando a prestação de assistência para salvar vidas”¹²³. (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2015b).

Na atualidade, três dos trinta e seis milhões de habitantes iraquianos são deslocados internos, e à eles se unem duzentos e cinquenta mil refugiados sírios que chegaram ao país nos últimos anos. Consequência da escassez dos recursos financeiros, as organizações humanitárias que trabalham no Iraque não conseguem atender plenamente as necessidades crescentes em campos de acolhimento, principalmente no fornecimento de abrigo, suporte e qualidade das infraestruturas. Os campos iraquianos apresentam um sistema de saneamento precário, contribuindo para a propagação de doenças. Nas zonas mais afastadas, são trinta e cinco mil famílias iraquianas carentes de ajuda humanitária. Entre os três milhões deslocados internos, duzentos e sessenta mil se encontram em quarenta e cinco campos de acolhimento.

¹²¹ “Cash assistance remains a primary modality preferred by refugees and implementing agencies. Post-distribution monitoring results still indicate that families benefiting from multi-purpose cash prioritize the purchase of additional food and paying rent as a primary use for the money received” (IACG, 2016).

¹²² “Over 10 million people need some form of humanitarian assistance. Depending on the intensity of fighting and the scale of violence in the months ahead, 11 million Iraqis, perhaps even 12 million to 13 million, may need some form of humanitarian assistance by the end of 2016” (OCHA, 2015b).

¹²³ “Access to the most vulnerable people remains a key challenge, limiting the provision of life-saving assistance” (OCHA, 2015b).

O Plano 3RP descreve que “o governo iraquiano e a comunidade internacional enfrentam cada vez mais dificuldades relativamente ao fornecimento de suporte devido a carga crescente de deslocados internos que estão intensificando a competição para os escassos serviços públicos e oportunidades econômicas”¹²⁴ (UNHCR & UNDP, 2016).

Para agravar a situação, constantes surtos de doenças, especialmente de cólera, estão afetando boa parte da população. Doença endêmica na região, a cólera se expandiu para todas províncias em 2015. As instabilidades políticas criaram fragilidades sociais que definiram uma miséria generalizada no Iraque, abrindo margem para a intensificação de surtos de doenças em comunidades vulneráveis. Segundo o OCHA, “os profissionais de saúde estão lutando para fornecer suporte básico em áreas com altas concentrações de deslocados. Os sistemas de água e saneamento se encontram em condições precárias, aumentando o risco de grandes emergências de saúde pública”¹²⁵ (OCHA, 2015b).

A situação humanitária do Iraque se define como crise de proteção. A insurgência do autoproclamado Estado Islâmico tem sido brutal. Civis estão sujeitos à execuções em massa, havendo violações sistemáticas de direitos humanos e DIH, incluindo genocídios e torturas. As comunidades sob o domínio dos jihadistas sofrem com diversos traumas e depressões pós-traumáticas. Com frequência, crianças são utilizadas como escudos humanos ou vendidas em mercados clandestinos. Ainda assim, mulheres e meninas são escravizadas e submetidas à violência sexual. Os que fogem das áreas dominadas pelo autoproclamado Estado Islâmico enfrentam discriminações sociais, detenções arbitrárias e destruição de suas propriedades. O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho descreve que “as três décadas de guerra, conflitos internos e sanções econômicas, se converteram em centenas de milhares de mortes e profundos prejuízos nas infraestruturas como resultado das perturbações dos serviços centrais”¹²⁶. Desta maneira, “a nova escalada do conflito armado em 2014 aumenta o desafio das agências humanitárias para responderem as necessidades dos refugiados e das populações deslocadas”¹²⁷ (IRCRCM, 2015).

¹²⁴ “The Government of Iraq and the international community is finding it increasingly difficult to provide support to increasing case load of IDPs, which is intensifying competition for scarcer public services and economic opportunities” (UNHCR & UNDP, 2014).

¹²⁵ “Health providers are struggling to deliver basic support in areas with high concentrations of displaced. Water and sanitation systems are in disrepair, increasing the risk of major public health emergencies” (OCHA, 2015b).

¹²⁶ “Three decades of war, internal conflict and economic sanctions, have resulted in hundreds of thousands of deaths and severe damage on the infrastructures and disruption to the central services” (IRCRCM, 2015).

¹²⁷ “The further escalation of the armed conflict in 2014 is challenging further the capacity of humanitarian agencies to respond to the needs of refugees and displaced populations alike” (IRCRCM, 2015).

O OCHA afirma que “as pessoas estão em risco extremo devido à situação instável e deslocamento contínuo. As operações militares desde janeiro de 2014, a insegurança e as perversas violações de direitos humanos conduziram comunidades inteiras para uma fuga em busca de segurança”¹²⁸ (OCHA, 2015b).

Além do mais, a decorrente batalha de Mossul, onde tropas iraquianas apoiadas pela coligação ocidental tentam reconquistar a segunda maior cidade iraquiana do domínio do Daesh, pode provocar o deslocamento de cerca de um milhão de civis. Provavelmente, as famílias deslocadas de Mossul direcionar-se-ão para campos de acolhimento que, ao em vez de proporcionarem segurança e proteção, potencializam as vulnerabilidades das famílias. Hoje, cinquenta por cento dos abrigos instalados no interior dos campos de acolhimento do Iraque não têm portas. Ainda assim, dos abrigos que têm portas, somente quarenta e nove por cento têm fechaduras. Ou seja, a exposição das famílias de deslocados acresce na vulnerabilidade frente aos riscos da violência.

O ACNUR fez um levantamento sobre a quantidade de mulheres jovens em idade reprodutiva. O estudo revelou que elas representam vinte e cinco por cento da população de deslocados e refugiados no Iraque. Com a exposição das famílias, o nível de assédios e abusos sexuais tem aumentado drasticamente, motivo que tem provocado o fenômeno do isolamento social das jovens em idade reprodutiva. Responsável pela coordenação dos campos, o ACNUR registra os deslocados e refugiados, assim como identifica as necessidades e os serviços locais disponíveis. A UNICEF está responsável pela educação, suporte psicológico, participação comunitária e promoção da higiene pessoal aos jovens e crianças. Para a coesão social, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o PNUD tem desenvolvido variados projetos de avaliação dos impactos sociais entre deslocados e não deslocados na finalidade de chegar em um denominador comum que viabilize uma possível integração social.

O PNUD também intervém na avaliação da resiliência. Já no que toca a segurança alimentar, o PAM exerce amplas e consistentes medidas para assegurar o fornecimento de alimentos. A FAO se responsabiliza pela saúde, cabendo ao *World Vision*, OXFAM e *WASH Cluster* o fornecimento de água, higiene e saneamento. Já o governo iraquiano está responsável pela distribuição de abrigos e moradias para as populações afetadas.

¹²⁸ “People are at extreme risk due to the fluid situation and continuing displacement. Military operations since January 2014, insecurity, and pervasive rights violations have led to entire communities fleeing their homes in search of safety” (OCHA, 2015b).

No Afeganistão, posteriormente às eleições presidenciais de 2015 dá-se um processo de formação de um governo de unidade nacional, no qual as forças afegãs assumem a responsabilidade pela segurança e proteção da população. Cidades importantes foram reconquistadas do domínio do Talibã, no entanto, o terremoto ocorrido na província de Badakhshan, em outubro de 2015, veio aumentar a distribuição geográfica da assistência humanitária no Afeganistão.

Mais de vinte cidades ainda estão sob o domínio de grupos armados. Em 2015, o Afeganistão atingiu um recorde de onze mil assassinatos, resultado dos conflitos no interior do país. As atividades humanitárias se definem em prover respostas para as necessidades agudas e consequentes dos conflitos armados, sobretudo na prestação de assistência emergencial para os feridos e deslocados internos.

Em 2016, as organizações humanitárias atuantes em solo afegão se dividiram em três funções: prestação de busca e salvamento das vítimas dos bombardeios entre os beligerantes, assistência médica e distribuição de itens básicos de sobrevivência, como água e alimentos. Todavia, tem-se verificado um número expressivo de bombardeios em hospitais e clínicas de saúde, locais alvos de incidentes que violam o direito humanitário. O ataque de tropas norte-americanas ao hospital do Médicos Sem Fronteiras na cidade de Kunduz, durante uma ofensiva contra os talibãs em outubro de 2015, vitimou trinta pessoas, obrigando o encerramento desta unidade médica. Este e outros incidentes parecidos demonstram a negligência praticada pelas forças armadas das potências no Médio Oriente. Em nota oficial, a Casa Branca mencionou o incidente de Kunduz como trágico erro humano consequente por falhas no sistema e nos procedimentos de atuação. Na verdade, este discurso esconde um crime de guerra, apenas mais uma infração para a lista das impunes violações do direito humanitário e das regras de guerra cometidas pelas potências intervencionistas no Médio Oriente.

Em relação ao financiamento internacional para o Afeganistão, só em 2015 foram quatrocentos e trinta e um milhões de dólares direcionados para a ação humanitária. Verifica-se que o Plano de Resposta Humanitária para o Afeganistão de 2015 se logrou como o programa humanitário mais financiado globalmente.

O fornecimento de abrigos e itens de sobrevivência conseguiu atingir grande parte da população necessitada. Atualmente são três milhões e seiscentas mil pessoas beneficiárias da assistência humanitária no Afeganistão. Apesar disso, ainda existem desafios no que toca a padronização das ferramentas de avaliação das necessidades, assim como no sistema de gerenciamento para os desastres naturais e conflitos armados. Estes desafios motivaram a

transferência da coordenação da assistência aos deslocados internos do ACNUR para o OCHA, medida que tem surtido efeito, uma vez que o OCHA, juntamente com alguns parceiros humanitários, desenvolve um papel favorável na resposta das emergências e desastres naturais, bem como na preparação, coordenação e gestão de riscos para o fornecimento em tempo útil de ação humanitária nas populações afetadas.

O Afeganistão tem a segunda maior população de refugiados do mundo, cerca de dois milhões e seiscentas mil pessoas acolhidas em setenta países. Noventa e cinco por cento destes refugiados se concentram no Irã e Paquistão. Na última década, seis milhões de refugiados retornaram ao país, o que sentenciou o maior e mais exitoso fenómeno de repatriação voluntária de refugiados deste século. Projetos e conferências internacionais foram essenciais para que o ACNUR incentivasse o repatriamento voluntário por intermédio da reintegração sustentável e assistência aos países de acolhimento, fixando um compromisso fundamental no que toca a revigoração da atenção global no reforço da coordenação humanitária em prol da promoção de soluções duradouras de proteção aos refugiados. Ademais, a cooperação entre o ACNUR e o governo afegão tem sido favorável, pois oferece oportunidades viáveis que facilitam o retorno voluntário deste grupo vulnerável.

Os refugiados afegãos acolhidos no Paquistão estão localizados na fronteira com as províncias afegãs de Khost e Paktika. Nesta região, as clusters trabalham na prestação de assistência médica. Segundo o OCHA, “a maioria dos beneficiários que recebem serviços de emergência são comunidades afetadas por conflitos, as comunidades de hospedagem, os refugiados e deslocados internos oriundos de conflitos e desastres naturais”¹²⁹ (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2015a).

Khost e Paktika também são províncias que acolhem cerca de duzentos e trinta mil refugiados paquistaneses que fugiram das ofensivas do exército paquistanês contra grupos armados no Waziristão Norte. A maioria dos refugiados paquistaneses está concentrada no Campo de Gulan, na província de Khost, localizado em uma antiga zona de batalha durante a invasão soviética dos anos 1980. Em Gulan ainda há minas terrestres do tempo da invasão. ONGs especializadas estão desenvolvendo operações para removê-las. Não obstante, o problema mais complexo no Afeganistão incide na desnutrição e doenças relacionadas à diarreia. A grande quantidade de poços em condições precárias, escavados com tijolos de barro, apresentam graves riscos para a saúde e higiene dos refugiados.

¹²⁹ “The majority of beneficiaries receiving emergency services have been conflict affected communities, newly displaced conflict IDPs, communities hosting natural disaster IDPs and refugees” (OCHA, 2015a).

Em conformidade com as informações contidas no relatório do OCHA (2015a), “ [...] debates comunitários foram realizados com refugiados e repatriados para identificar as necessidades de proteção, enquanto outros mecanismos foram se configurando para alcançar os beneficiários do sexo feminino e crianças, bem como proporcionar atividades de prevenção à violência de gênero”¹³⁰.

Na capital Cabul vivem cerca de quarenta e cinco mil deslocados internos que recebem serviços de saúde através de um projeto implementado pela OMS. Este projeto atende as necessidades de serviços essenciais de saúde, e já recebeu um financiamento assegurado até novembro de 2016. A OIM, o ACNUR e a UNICEF trabalham na emergência, abrigo e proteção aos refugiados. Referente à segurança alimentar, se destacam os trabalhos do PAM, da CARE e do AfghanAid. Na saúde e nutrição, trabalham a OMS, UNICEF e ONGs locais. Já no fornecimento de saneamento, água e higiene, novamente estão sublinhados os trabalhos do ACNUR, da UNICEF, da CARE e da OXFAM.

No Iêmen, os intervenientes humanitários estimam que mais de vinte milhões de civis necessitam de assistência humanitária. O OCHA confirma a média mensal de trinta e duas mil vítimas fatais causadas pelos conflitos. O ACNUDH estima a média diária de quarenta e três violações de direitos humanos. Neste momento, são milhões de iemenitas dependentes de ajuda humanitária para garantir a sua sobrevivência. São quinze milhões de pessoas com insegurança alimentar e dezenove milhões sem acesso adequado à água e saneamento. A desnutrição atinge mais de trezentas mil crianças e a violência tem exacerbado as vulnerabilidades em todos os setores, acentuando o colapso nos serviços básicos.

Dois milhões e trezentos mil civis são deslocados internos. Este grupo tem exigido o suporte das organizações humanitárias para a garantia de abrigo e mantimentos básicos de sobrevivência. Desde o início dos conflitos, os deslocados internos estão abrigados em duzentas escolas, o que impede o acesso à educação de milhares de crianças. As informações do OCHA estimam duas milhões de crianças fora da escola. Os ataques aéreos e bombardeios no norte do país provocam deslocamentos em massa. Acredita-se que há mais de duzentos e setenta mil iemenitas refugiados em países vizinhos, contudo, muitos são expulsos pelas autoridades de acolhimento, principalmente por parte do governo saudita (no sistema normativo do Direito Internacional dos Refugiados, medidas como estas ferem a regra do *non-refoulement*¹³¹).

¹³⁰ “[...] focus group discussions were held with refugees and returnees to identify protection needs, while mechanisms were setup to reach female beneficiaries, children and provide basic GBV activities” (OCHA, 2015a).

¹³¹ Princípio do Direito Internacional Público, especificamente do Direito Internacional dos Refugiados, cujo significado não repulsão. Este princípio foi outorgado pela Convenção de Genebra de 1951. Em linhas gerais, o artigo 33 desta

Em 2015, mais de setenta mil refugiados iemenitas retornaram ao país. Este fluxo subversivo os obrigam a viverem como deslocados internos em famílias de acolhimento ou abrigos inadequados. A crise no Iêmen também envolve dificuldades na proteção e monitorização dos deslocados internos e externos. As escolas já não têm capacidade suficiente para acolher a crescente demanda, fazendo com que os deslocados se abriguem em áreas abertas ou edifícios públicos abandonados. Sujeitos à exposição extrema, identifica-se o aumento do grau de vulnerabilidade destes indivíduos devido as ameaças à proteção e da notória dificuldade da obtenção de acesso adequado aos serviços de suporte e assistência humanitária. A maioria dos deslocados internos iemenitas foram refugiados forçados ao regresso. Infelizmente, são pessoas que já percorreram uma jornada extremamente perigosa e cansativa. O OCHA discorre que “muitos deslocados internos foram incapazes de carregar consigo seus pertences básicos, e necessitam urgentemente de itens de sobrevivência, abrigos de emergência e apoio para encontrar alojamento adequado”¹³². Assim, “o deslocamento continua a subir, expondo aos vulneráveis deslocados internos condições de vida inadequadas, a perda dos meios de subsistência, maior insegurança e aumento da vulnerabilidade”¹³³ (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2015d).

O OCHA acrescenta que “o deslocamento e a separação têm perturbado as famílias das redes comunitárias; estas são perturbações exacerbadas por conta da ausência dos centros comunitários e ambientes de proteção à crianças”¹³⁴. Observa-se, por conseguinte, que “as comunidades de acolhimento dos deslocados internos também carregam um fardo pesado, compartilhando recursos muitas vezes escassos, o que pode conduzir a tensões e conflitos”¹³⁵ (OCHA, 2015d).

As organizações de assistência humanitária no Iêmen chegaram a conclusão que para atenuar a complexidade da crise humanitária, apenas um trabalho em conjunto para o desenvolvimento de mecanismos para a monitorização periódica dos deslocados. O principal mecanismo posto em prática pelas organizações humanitárias tem sido o programa de análise intersectorial das necessidades.

Convenção descreve que os países de acolhimento estão obrigados a não enviar os requerentes para onde estes estão sob o receio fundado na perseguição.

¹³² “Many IDPs were unable to carry basic belongings with them and urgently need basic NFIs, emergency shelter and support to find adequate accommodation” (OCHA, 2015d).

¹³³ “Displacement has also continued to rise, exposing vulnerable IDPs to inadequate living conditions, loss of livelihoods, greater insecurity and heightened vulnerability” (OCHA, 2015d).

¹³⁴ “Displacement and separation have disrupted families and community networks; these disruptions are exacerbated by the absence of functioning community centres and child-friendly spaces” (OCHA, 2015d).

¹³⁵ “Communities hosting IDPs also carry a heavy burden, sharing often meagre resources with the displaced, which can lead to tension and conflict” (OCHA, 2015d).

Na Palestina, as constantes violações dos direitos humanos e DIH têm aumentado as vulnerabilidades da comunidade árabe. São milhares de árabes palestinos que permanecem deslocados em virtude das hostilidades entre Israel e os grupos armados na região da Faixa de Gaza. Ordens do governo israelense para a demolição de moradias conduzem ao deslocamento forçado na Cisjordânia, particularmente em Jerusalém Oriental. A frequente demolição de moradias tem contribuído para a elevação da taxa de desemprego e consequente deterioração dos meios de subsistência das famílias palestinas com baixos níveis de rendimento, assinalando uma crise de insegurança alimentar na região.

Para amenizar o sofrimento das famílias afetadas pelas demolições, a UNRWA tem divulgado a campanha *“Don’t Demolish My Future”*, na qual pretende chamar atenção da comunidade internacional para as graves violações israelenses. Além do mais, o acesso aos serviços básicos de saúde, de educação, energia e habitação é severamente restrito para os palestinos da Cisjordânia e Faixa de Gaza. Importante informar que quarenta por cento da população árabe palestina destas regiões recebe apenas entre cinco à oito horas diárias de abastecimento de água.

Em 2015, cento e doze palestinos foram assassinados pelas forças israelenses na Cisjordânia, e outros vinte na região da Faixa de Gaza. No ano anterior, o número de mortes foi mais elevado em razão dos cinquenta e um dias de hostilidades que vitimaram quatrocentas crianças palestinas e sessenta soldados israelenses. A partir de então, o governo israelense tem executado um bloqueio na Faixa de Gaza. Seguindo o mesmo caminho, o Egito autoriza o fechamento da fronteira. Consequentemente, estas medidas causaram um enorme impacto humanitário na Palestina, limitando ainda mais o direito de ir e vir dos palestinos. A pobreza e o desemprego atingiram cerca de quarenta por cento da população, sendo que a insegurança alimentar foi ao quarenta e sete por cento. De acordo com o relatório do OCHA para a Palestina ocupada, “na Faixa de Gaza, os níveis de insegurança alimentar estão elevados em todas as áreas, afetando quarenta e seis por cento das famílias em campos de refugiados, quarenta e um das famílias em zonas rurais e quarenta e sete em áreas urbanas”¹³⁶ (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2015c).

¹³⁶ “In the Gaza Strip, food insecurity levels are high in all areas with 46 percent of affected households living in refugee camps, 41 percent in rural areas, and 47 percent in urban areas” (OCHA, 2015c).

No âmbito económico, em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB) de Gaza em 1994, o PIB de 2015 foi setenta por cento abaixo. Na atualidade, cinco milhões de pessoas dependem de assistência humanitária. Na Faixa de Gaza e Cisjordânia, aproximadamente um milhão e duzentos mil refugiados, na maioria mulheres e crianças, estão sob a proteção da UNRWA. Estima-se, também, que mais de três milhões de refugiados palestinos estão concentrados em comunidades e campos de acolhimento e centros urbanos na Síria, Jordânia e Líbano. Outrossim, são noventa e cinco mil pessoas que permanecem deslocadas após as hostilidades de 2014. Graças ao êxito de uma diplomacia humanitária, o programa “A Reconstrução de Gaza”, consagrado entre líderes palestinos e israelenses, tem permitido a mitigação de impactos humanitários em virtude da permissão do governo israelense para a importação de materiais e utensílios para a reconstrução de dez por cento das propriedades destruídas. De acordo com a informação do OCHA (2015c), “a reparação e reconstrução de propriedades danificadas em Gaza começou, mas tem sido dificultado por um acesso lento aos materiais e fundos”¹³⁷.

Para a facilitação do atendimento aos refugiados, a UNRWA já construiu mais de cem clínicas em Gaza, Cisjordânia, Síria, Jordânia e Líbano. Todavia, as clínicas de Gaza não têm alcançado considerável efetividade por causa da crise energética imposta de maneira proposital pelo governo de Israel, com quedas de energia que atingem doze até dezesseis horas diárias, prejudicando a prestação de serviços. O bloqueio de Israel limita a circulação de pessoas e materiais, incluindo os recursos médicos, havendo a deterioração das disponibilidades e na qualidade dos serviços de saúde oferecidos pela UNRWA.

A destruição das instalações educacionais também afetou a grande maioria da classe estudantil palestina, comprometendo a acessibilidade de um ambiente seguro. Apesar disto, a UNRWA oferece acesso à educação de qualidade em suas setecentas escolas, por intermédio de dez centros técnicos de capacitações de professores. A UNRWA é a agência responsável pelo maior sistema de educação do Médio Oriente, com mais de quinhentos mil estudantes palestinos que são preparados para o mercado de trabalho em virtude da qualidade do ensino e desenvolvimento de habilidades profissionais.

¹³⁷ “Repair and reconstruction of damaged properties in Gaza has commenced, but has been hampered by slow access to materials and funds” (OCHA, 2015c).

Em novembro de 2014, um relatório do Banco Mundial relatou que apesar das adversidades, os estudantes das escolas da UNRWA atingem resultados acima da média das avaliações internacionais, visto que o Programa de Educação da UNRWA para os Refugiados da Palestina desenvolve uma abordagem resiliente para o aprendizado e para a adaptação aos contextos de alto risco. Recebendo uma formação atribuída pelos dez centros técnicos de capacitação, os professores são preparados para a árdua conquista de elevados índices de rendimentos escolar num intervalo de tempo investido em atividades que se assemelham aos sistemas educacionais de países desenvolvidos.

Na área da saúde, a UNRWA opera em conjunto com a OMS na diminuição da taxa de mortalidade infantil e erradicação de doenças através de um sistema de vacinação. Contudo, os conflitos na Síria e o agravamento das crises humanitárias no mundo árabe tem aumentado a incidência de portadores de doenças. Este cenário drástico fez com que a UNRWA se deparasse com maiores desafios e dificuldades frente as emergências complexas instaladas na Síria, no Líbano e na Faixa de Gaza.

Para dirimir estes desafios, a UNRWA fez uma reforma no sistema de saúde com a introdução de grupos de saúde familiar constituídos por médicos e enfermeiros. Com esta metodologia, o paciente se define como a causa central do atendimento, o que melhorou a assistência médica aos refugiados palestinos, pois construiu uma relação de confiança entre médicos e famílias. A UNRWA oferece abrigo, alimentação e ajuda financeira desenvolvendo projetos de micro finanças baseados na facilitação de crédito aos pequenos empresários palestinos. Procurando incentivar a economia e o empreendedorismo para manter um contexto de normalidade, os projetos de finanças exercidos pela UNRWA são efetivados em todas as áreas operacionais. Antes da Guerra Civil Síria, o projeto *Engaging Youth* concedia significativas oportunidades de emprego aos jovens refugiados palestinos na Síria, mas o estalar da guerra conduziu a migração dos palestinos para o Líbano e para a Jordânia, infelizmente danificando as respostas deste programa.

No Líbano, com o financiamento da comunidade internacional, a UNRWA executa o projeto *Restoring Dignity*, buscando envolver os refugiados palestinos no mercado de trabalho libanês através do aprimoramento das habilidades profissionais e na construção de suas lojas e moradias. Outro programa institucional de suma importância e que tem surtido efeito se chama *Care*, que atende um considerável número de refugiados palestinos com doenças crônicas em território libanês.

Na Jordânia, refugiados palestinos e sírios convivem diariamente com adversidades inimagináveis. O contexto social dos refugiados sírios acolhidos na Jordânia tem-se agravado. Noventa por cento se encontram abaixo da linha da pobreza. Porém, há claros exemplos de resiliência, espírito empreendedor, esperança, inovação e criatividade em meio às situações de crise. Talvez seja o Campo de Refugiados Zaatari, localizado a menos de vinte quilômetros da Síria, um exemplo merecedor de uma análise descritiva.

4.1 Zaatari: à espera da paz

Milhões de deslocados se concentram em campos de acolhimento que, teoricamente, deveriam proporcionar oportunidades necessárias para a supressão da “vida nua” inerente à condição de refugiado. Os campos de acolhimento aos refugiados e deslocados internos se definem em duas dimensões. Ao passo que a dimensão espacial consiste nas limitações territoriais, a dimensão temporária incide na validade provisória, cujo por intermédio de um concerto diplomático com divisões de responsabilidades entre Estados e organizações humanitárias, é assumido um indispensável compromisso mútuo no que tange a construção e manutenção das instalações das quais servirão para solucionar um problema específico e com nomes específicos: refugiados e deslocados internos.

Produto da beligerância humana ou da força da natureza, o refugiado tem sido agente protagonista de novas expressões no âmbito das relações internacionais, como ‘crises humanitárias’ e ‘emergências complexas’. Na ordem internacional humanitária, as medidas de assistência emergencial passam inicialmente pela criação de campos de acolhimento para as pessoas deslocadas. Tratando-se de uma tentativa de inspeção dos fluxos migratórios e estabilização geográfica da ação humanitária, os campos enfrentam a falta de recursos que constituem uma precariedade lastimável.

Ao mesmo tempo que pretendem ser a ‘cura’, os campos também podem significar o ‘sintoma’ da crise. Se firmando em áreas isoladas, os campos de acolhimento aos refugiados e deslocados internos são extraterritoriais. Juridicamente, se caracterizam como excepcionais, claramente demarcados para determinar uma necessária distinção entre o interior e o exterior. Referente a dimensão espacial, embora estejam subordinados à jurisdição institucional, os moradores têm a liberdade para buscarem meios de subsistência em comunidades vizinhas (a liberdade de ir e vir é um direito essencial para que os refugiados não se sintam excluídos na sociedade de acolhimento).

Em alguns casos, campos de maiores dimensões permitem a instalação do comércio, entretenimento e serviços básicos de saúde e educação. Estes campos dispõem de programas humanitários que, na companhia das incertezas da guerra e da dimensão temporária, definem a complexidade administrativa para a manutenção da ordem e garantia da dignidade aos seus moradores. Simon Turner, professor e pesquisador membro do Departamento de Estudos Avançados em Migração da Universidade de Copenhague, constata que “enquanto um grande número de refugiados reside em campos, nenhuma das três soluções proporcionadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – repatriação, reassentamento e integração local – menciona campos”¹³⁸. Para Turner, “este paradoxo entre as intenções e as práticas significa que milhões de pessoas deslocadas sobrevivem em situações consideradas não viáveis por aqueles que são responsáveis por elas”¹³⁹. Ou seja, os campos de refugiados são mecanismos temporários até que novas soluções sejam encontradas. Compreende-se que a dificuldade em executar essas novas soluções prescreve a imprevisibilidade da sua dimensão temporária. De acordo com Turner, “o ACNUR define esta situação paradoxal como uma ‘crise de refugiados prolongada’, reconhecendo que as crises – que são por definição, temporárias – podem se tornar ‘prolongadas’”¹⁴⁰ (Turner, 2015, p. 4).

Nesta situação paradoxal, os refugiados são agentes passivos da ‘síndrome do tempo’. Enquanto estão acolhidos nos campos, os refugiados permanecem ‘parados no tempo’ diante das incertezas provenientes de uma promessa subordinada à uma continuidade sem fim. Neste seguimento, os campos adquirem dois cenários complementares, o da redução biológica e o cosmopolita. O primeiro cenário incide nos quatro pilares básicos do humanitarismo, se enquadrando no padrão higienista do sistema da ação humanitária, momento do qual são fornecidos abrigos, alimentos, assistência médica e educação. Vítimas da guerra e das perseguições, os refugiados e deslocados internos apelam para a solidariedade e compaixão humanitária. Contudo, para ser digno de assistência, o receptor deve ser encarado como um ser humano sem passado, sem vontade e voz política, pois na ação humanitária, o refugiado invoca apenas uma humanidade em comum ao mostrar suas feridas e necessidades biológicas.

¹³⁸ “While large numbers of refugees reside in camps, none of the three durable solutions favoured by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)—repatriation, resettlement and local integration—mentions camps” (Turner, 2015, p. 4).

¹³⁹ “This paradox between intentions and practices means that millions of displaced persons live in situations that are deemed non-viable by those who are in charge of them” (Turner, 2015, p. 4).

¹⁴⁰ “UNHCR defines this paradoxical situation as a ‘protracted refugee crisis’, thus acknowledging that crises—that, by definition, are temporary—may become ‘protracted’” (Turner, 2015, p. 4).

Turner (2015, p.5) explica que, “em outras palavras, este apelo de compaixão reduz o refugiado ao seu corpo ferido – à vida biológica, em vez de subjetividade política”¹⁴¹. Sob outro ponto de vista, embora os campos de acolhimento sejam territórios fechados, isolados e demarcados, eles também apresentam um cenário cosmopolita. A situação paradoxal de crise prolongada torna o campo num espaço de confinamento, isolamento e estagnação, contudo também manifesta um cruzamento de linguagens, religiões e culturas de comunidades com diferentes organizações sociais, permitindo a restauração da sociabilidade e recriação de hierarquias sociais que se adaptam com a vida do campo. Nesse sentido, o cenário cosmopolita pode ser um ambiente de novos começos, onde a consideração dos indivíduos como seres biológicos permite o surgimento de novas posições e identidades.

O cenário cosmopolita pode criar novas possibilidades para o empoderamento da comunidade LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transexuais), das mulheres e de outros grupos anteriormente marginalizados em suas origens culturais. Isto pode provocar a redefinição das hierarquias sociais e da sociabilidade. Apesar da precariedade nutrida pela frequente falta de recursos, os campos devem ser espaços que permitam condições apropriadas para garantir um ambiente de sociabilidade e partilha de sentimentos, uma vez que aqueles que permanecem socialmente vivos estão passíveis de maiores possibilidades para se imaginar um futuro significativo para si e seus familiares.

O cenário cosmopolita complementa o cenário da redução biológica, visto que ao proporcionar um pouco de dignidade invocando a humanidade e o apelo à compaixão, os intervenientes humanitários também devem ser chamados a explorar novos procedimentos de como os indivíduos podem se relacionar, impedindo que ocorra um envelhecimento prematuro das relações humanas.

A compreensão conjuntural dos campos, a explanação da dimensão espacial e da temporária, bem como a descrição da situação paradoxal e dos cenários de redução biológica e cosmopolita, permite uma escolha analítica que não retrata apenas o lado negativo da crise de refugiados do Médio Oriente, mas também pode servir de modelo de resiliência e criatividade frente aos constrangimentos da guerra.

¹⁴¹ “This appeal to compassion, in other words, reduces the refugee to his wounded body — to biological life rather than political subjectivity” (Turner, 2015, p. 5).

Enquanto a violência persiste na Síria, milhões de pessoas são forçadas a fugir. Os deslocados arriscam suas vidas em canais migratórios para passarem a fronteira em busca de segurança, sendo o Campo de Refugiados Zaatari uma das principais destinações. Inaugurado em 2012 na região desértica da Jordânia, a menos de vinte quilômetros da fronteira com a Síria, o Campo de Refugiados Zaatari continha cerca de trinta mil abrigos e diversas instalações administrativas. Com o agravamento dos conflitos na Síria, o caráter temporário passou a ser semipermanente. Atualmente, o Campo Zaatari é a casa de oitenta mil refugiados sírios¹⁴², o equivalente a quarta maior cidade da Jordânia (convém ressaltar que em 2014, este Campo já chegou a receber em torno de dois mil refugiados por dia, atingindo a população de cento e vinte mil pessoas). Conforme o ACNUR, para se responder todas as necessidades dos oitenta mil refugiados são necessários quinhentos mil dólares por dia, além de uma distribuição de quatro milhões de litros de água.

Nos escritórios de Andrew Harper e de Kilian Kleinschmidt, respectivamente chefe operacional e administrador do ACNUR em Zaatari, se encontra um mapa que divide o Campo em doze distritos. Os distritos um e dois obtêm a maior densidade populacional, enquanto os refugiados recém-chegados são distribuídos pelos distritos mais novos, como o onze e o doze. O ACNUR é a organização responsável pela coordenação geral, mas existem outras organizações humanitárias que contribuem para atenuar a complexidade de gerenciamento para a manutenção da ordem e garantia dos direitos aos refugiados. As agências clusters dividem responsabilidades que incluem o fornecimento de água, saneamento, alimentação, saúde e educação. A única responsabilidade que não incumbe às agências é a segurança, uma vez que este fator compete ao exército e a polícia jordaniana, que através dos seus efetivos executam patrulhas diárias que fornecem o transporte e a necessária proteção dos refugiados, voluntários e trabalhadores humanitários.

Na área da saúde, médicos membros do Crescente Vermelho, da Cruz Vermelha Canadense, Alemã e Norueguesa gerenciam uma estrutura médica com cento e vinte camas hospitalares. Os Médicos Sem Fronteiras administram o único hospital pediátrico. Em 2014, devido a superlotação no Campo Zaatari (acima dos cento e vinte mil), foi construído o Campo Azraq, ao leste da capital Amã, para realocar alguns milhares de refugiados. Naquela altura, o Campo Azraq contou com os esforços do Crescente Vermelho para a construção de um hospital com laboratório, radiologia, pediatria e medicina interna, cujo foi recebendo as famílias transferidas do Campo Zaatari. Além do Crescente Vermelho e dos Médicos Sem Fronteiras,

¹⁴² De referir que destes quase oitenta mil refugiados, 50,9% são do gênero masculino e 49,9% do gênero feminino.

outros agentes humanitários atuam na assistência médica em Zaatari, como a *International Medical Corps (IMC)*, Comitê Internacional de Resgate, Médicos do Mundo, *International Relief and Development (IRD)*, *Jordan Health Aid Society (JHAS)*, Ministério da Saúde da Jordânia, UNICEF, *Save the Children*, ONG's e outras fundações locais. Os casos mais frequentes são diarreias e infecções respiratórias, problemas causados pelas condições precárias, geralmente a falta de higiene e medicamentos. No verão aumentam os índices de portadores de desidratação, visto que a disponibilidade da água tem-se mostrado um grande desafio para as organizações humanitárias.

No fornecimento de itens básicos de socorro, em companhia com o ACNUR e o IRD, se encarregam a ONG *Japan Emergency* e o Conselho Norueguês para os Refugiados. No que corresponde ao âmbito da segurança alimentar, ao lado ACNUR e da *Save the Children*, o Programa Alimentar Mundial desenvolve um trabalho primordial pro meio de um sistema de cupões de alimentos. Em relação ao saneamento, ao lado do ACNUR e da UNICEF também trabalha a OXFAM. Já no fornecimento de abrigo, se destaca o trabalho do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. No sistema educacional, o ACNUR, a UNICEF, a *Save the Children*, o Ministério da Educação da Jordânia e o *Relief International (RI)* são os principais agentes responsáveis pelo ensino de catorze mil crianças, somente a metade da quantidade de crianças e jovens com idade escolar. No combate à violência de gênero, além das participações do ACNUR, da UNICEF e do Comitê Internacional de Resgate, é possível observar a assiduidade do Fundo das Nações Unidas para as Atividades Populacionais. A ONU Mulheres também exerce função de extrema relevância na proteção das mulheres.

De grande dimensão, o Campo Zaatari permitiu a instalação do comércio e do entretenimento. Apesar de estar a milhares de quilômetros de Paris, Zaatari tem sua irônica Champs-Élysée, a principal rua do Campo e que pode ser o reflexo da resiliência e empreendedorismo dos moradores, conferindo um toque mercantil de uma cidade comum. Improvisada com tendas, toldos e barracas, nada é desperdiçado na Champs-Élysée de Zaatari. Todas modernidades estão em oferta, sendo possível alugar vestidos para casamento a partir de onze euros, comprar telefones, antenas parabólicas, adaptadores elétricos, aquecedores e televisores em lojas de eletrodomésticos, ou saciar a fome em restaurantes, bares, sorveterias e pizzarias. Na irônica Champs-Élysée, também é possível fazer a barba, hidratar e cortar o cabelo em salões de beleza, agendar excursões em agências de viagens, ou aproveitar algumas horas de lazer em salões de jogos ou grupos de teatro.

No entanto, Zaatari revela implicações preocupantes, como por exemplo o casamento forçado de crianças. Para muitas famílias de refugiados, o acesso aos serviços básicos saúde e educação tem sido um desafio diário devido a distância dos hospitais e das escolas. Apenas três dos doze distritos têm escolas, razão da qual somente metade da quantidade de crianças e jovens com idade escolar adquirem acesso à educação¹⁴³. Embora as crianças refugiadas estejam protegidas da violência da guerra, muitas estão sujeitas aos casos de violência sexual e estupros. Jovens meninas são forçadas a casar para garantir um dote que permite ajuda financeira para a família conseguir usufruir dos serviços básicos. Além do mais, o ACNUR reconhece a crescente atividade de gangues, de vandalismos e roubos no interior dos distritos mais populosos. Em alternativa, o Campo Azraq, a oitenta quilômetros de distância, foi cuidadosamente construído para ter em conta as principais lições aprendidas no Campo Zaatari. Em vista disto, Azraq é a casa de cinquenta e um mil refugiados, onde os casamentos forçados, os vandalismos e os casos de violência sexual e de gênero são parcialmente controlados.

São quase setecentos mil refugiados sírios acolhidos na Jordânia, a maioria vivendo em áreas urbanas. Curiosamente, verifica-se que uma grande quantidade dos refugiados sírios instalados nas cidades jordanianas pretendem ingressar em Zaatari, ao em vez de procurarem abrigo em localidades mais estáveis e menores. Segundo a concepção da comunidade síria de refugiados, Zaatari é reconhecido como um ponto central, pois se desenvolveu num processo de reação face as necessidades humanitárias, se expandindo sem planificação adequada, mas que conforme o tempo foi testemunhando elementos de generosidade, comunidade, criatividade, esperança e espírito empreendedor daqueles que sofrem a dor da guerra. Na visão dos seus moradores, Zaatari não se configura apenas como um campo, é uma ‘cidade informal’ ou uma ‘experiência urbanística’ que conta com mais de duas mil lojas, além das escolas, hospitais e mesquitas. Inclusive, convém ressaltar que os refugiados constroem seus próprios sanitários equipados com chuveiro e lavatório, assim como fabricam e concertam variados modelos de mobílias para as caravanas¹⁴⁴.

¹⁴³ Não há um levantamento de frequência escolar destes estudantes, mas segundo as informações do ACNUR, é possivelmente muito baixo.

¹⁴⁴ Trailers móveis de quinze a dezoito metros quadrados que servem de residências e custam por volta de três mil dólares. As caravanas são mercadorias cobiçadas e visivelmente separam os que têm mais condições financeiras daqueles que têm poucas.

Mais da metade dos residentes no Campo Zaatari recebe uma pequena ajuda financeira concedida pelas agências humanitárias, a fim de se restaurar a normalidade dentro da dimensão espacial e temporária conferida ao acampamento. Embora exista alguma estabilidade, os refugiados estão a espera da paz para retornar ao seu país de origem. Estima-se uma média de oitenta nascimentos por dia, visto que a fertilidade pode ter sido uma das poucas liberdades que restaram às mulheres. Os familiares dos recém-nascidos cultivam a esperança de um dia criá-los em sua terra natal. Isto pode ser percebido nos muros do acampamento, onde estão descritas mensagens de “ajudem-nos a voltar”.

Procurando evitar o florescimento dos estímulos adversos, os refugiados de Zaatari enfrentam a crise com criatividade e empreendedorismo, não permitindo a dominação dos constrangimentos, as adversidades e os traumas do passado. Por intermédio das inovações humanitárias reivindicadas pelos moradores e desenvolvidas pelas organizações humanitárias, ocorre uma transição natural na vida dos refugiados: da “vida nua” para uma “vida sem medo, à espera da paz”. Os relatórios internacionais têm abordado com frequência as inovações humanitárias, com destaque especial a concessão de cartões de débito para compra de alimentos e utensílios, a utilização de *smartphones* e tablets para a recolha de dados e registro dos refugiados, além das tendas de reciclagem e hortas comunitárias.

Ocorrendo de cima para baixo, as inovações contribuíram para o preenchimento de importantes lacunas em bens e serviços. Os pesquisadores Alexandre Betts, Louise Bloom e Nina Weaver, do Centro de Estudos de Refugiados da Universidade de Oxford, advertem que “no entanto, como a crise sustentada na Síria segue inabalável e os recursos internacionais estão diminuindo gradualmente, é necessário questionar a longevidade e a sustentabilidade destas inovações de cima para baixo”¹⁴⁵ (Betts, Bloom & Weaver, 2015, p. 17).

As inovações se sucederam após o comportamento desafiador dos moradores sobre a maneira que os intervenientes prestavam ajuda. Em 2012, protestos eclodiram relativamente ao tratamento e as precárias condições no acampamento. De referir que a maioria dos refugiados possuía um padrão de vida razoável na Síria. Assim sendo, não há dúvidas que o processo de inovações foi um mecanismo de resposta aos protestos por melhorias no tratamento e nas condições dos serviços básicos.

¹⁴⁵ “However, as the sustained crisis in Syria continues unabated and international resources continue to dwindle, it becomes necessary to question the longevity and sustainability of these more ‘top-down’ innovations” (Betts, Bloom & Weaver, 2015, p. 17).

Alezandre Betts, Louise Bloom e Nina Weaver relatam que as “críticas às refeições e alimentos fornecidos pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) na fase inicial da resposta humanitária é dito como um fator-chave do qual contribuiu para a mudança na programação dos fundos”¹⁴⁶. Deste modo, “os refugiados de Zaatari têm agora cartões de débito da ONU emitidos através do financiamento mensal transferido a partir da ajuda da comunidade internacional para cobrir custos com a alimentação”¹⁴⁷ (Betts et. al., 2015, p. 17).

Nota-se que a atmosfera de Zaatari é diferente do ambiente em que se encontram os refugiados sírios que vivem fora do acampamento. Os governos dos países acolhedores não permitem o direito ao trabalho para os refugiados, restringindo as suas possibilidades para a inovação. Já dentro de sua dimensão espacial, Zaatari permite o comércio por meio do empreendedorismo, associado com a extensa experiência comercial e de gestão de muitos refugiados que conquistaram uma rede de contato com alguns comerciantes jordanianos para a composição dos negócios e geração de capital. As conexões com os comerciantes jordanianos definem um bom relacionamento comercial, espírito empreendedor e criativo que os mantêm ocupados diariamente, servindo basicamente como mecanismos impeditivos da dominação das adversidades, dos constrangimentos e traumas do passado.

Resultado da barbárie humana, o Campo Zaatari pode ser um caso análogo de inovação, criatividade, resiliência e originalidade em tempo de crise. O empoderamento das mulheres também é um processo em evolução. Quanto à participação nas atividades econômicas, as mulheres estão a contribuir com a renda familiar (dez por cento das mulheres trabalham em lojas comerciais, um por cento proprietária do próprio estabelecimento). Com treze quilômetros de extensão, Zaatari também recebe atenção dos meios de comunicações internacionais na cobertura dos protestos e nas habilidades criativas dos refugiados. É o único campo com conta oficial no *Twitter* e uma revista mensal administrada por jornalistas jordanianos e patrocinada pela ONG *Japan Emergency*. As páginas do Facebook são administradas por refugiados, onde podem ser encontrados vídeos, mensagens e histórias sobre experiências de vida e atividades no acampamento.

¹⁴⁶ “Criticisms of the meals and food items provided by World Food Programme (WFP) in the early stage of the humanitarian response is said to be one of the key contributing factors in the shift to cash programming” (Betts et. al., 2015, p. 17).

¹⁴⁷ “Refugees in Za’atari now have UN - issued debit cards through which monthly financing is transferred from the international aid community to cover the costs of food” (Betts et. al., 2015, p. 17).

Se os refugiados desejam entrar em contato com seus familiares na Síria ou em outros países, uma instalação do Crescente Vermelho Árabe Sírio oferece telefonemas internacionais gratuitos. Percebe-se que mesmo com o apoio e financiamento insuficiente da comunidade internacional, as organizações humanitárias desempenham um trabalho árduo na mitigação dos efeitos da crise. Por outro lado, também há de se esperar alguns problemas internos que podem gerar pequenas e específicas crises entre as autoridades e moradores. A crise da eletricidade consiste na mais prejudicial porque consegue afetar toda a população. Na Champs-Élysée, inúmeras fiações ilegais carregam a eletricidade para bancas e lojas, onde os comerciantes construíram uma espécie de ‘companhia elétrica ilegal’ através da cobrança de pagamentos e supervisão das conexões. Os gastos com a eletricidade estão atingindo uma escala incontrolável, sendo que nos últimos anos têm sido frequente os cortes do fornecimento de eletricidade pela companhia elétrica jordaniana em virtude dos sucessivos atrasos no pagamento da conta, aproximadamente duzentos e cinquenta mil dólares mensais.

Outra crise intrigante incide nas caravanas. A polícia e o exército jordaniano têm dificuldades em deter o vandalismo nestas pequenas instalações. Famílias com reduzidas condições financeiras invadem, roubam e ocupam caravanas destinadas para outras famílias, deixando-as sem lugar para dormir. Os vândalos são conhecidos como “invasores”, e se comportam desta maneira na intenção de chamar a atenção das autoridades para conseguirem adquirir suas próprias caravanas. Mas, em resposta, o ACNUR e as organizações humanitárias cortam o fornecimento de comida e os seus cartões de débito.

Maior campo de refugiados do Médio Oriente e segundo maior do mundo, Zaatari se configura apenas como o resultado da crise humanitária, e sim como um espaço cujo respira empreendedorismo, esperança e criatividade. Sobrevivendo do auxílio e assistência em um contexto que se aproxima à miséria, os refugiados do Campo Zaatari devem ser tratados como pessoas, pois pessoas necessitam de cultura, distração e beleza. No meio do deserto, esta ‘experiência urbanística’ consegue reunir sonhos de sírios à espera da paz, e nem mesmo as frequentes tempestades de areia são capazes de ‘varrer’ a esperança e as virtudes de confiar e acreditar num futuro próspero.

4.2 Inquietação, desafios e visão prospectiva

O desrespeito ao direito humanitário persiste no cenário internacional. Frequentemente, cercos proíbem o acesso de assistência nas zonas afetadas. No Médio Oriente, ataques de coalizações internacionais, lideradas tanto pelos Estados Unidos quanto pela Rússia, atingem estruturas e instalações das agências clusters. Nos últimos anos, mais de cem voluntários e trabalhadores humanitários morreram devido aos bombardeios cometidos pelas potências intervencionistas. Por outro lado, as conversações para o cessar-fogo sírio não têm incluído representantes curdos e rebeldes da Al-Nusra. Enquanto não houver uma tríplice concertação política entre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o governo sírio e todos os grupos armados, o sofrimento humano permanecerá.

A inquietação sobre o papel da diplomacia no contexto da crise de refugiados do Médio Oriente deve incidir na solução política que permita o fim dos conflitos. Apesar da intervenção russa ter contribuído para a restauração parcial do *status quo* territorial do regime Assad, as violações aos direitos humanos e DIH continuam. A cidade síria de Aleppo derrama sangue em meio a ‘chuva de bombas’. Com ajuda da Rússia, Bashr al-Assad faz Aleppo sofrer de forma intencional como artifício para a desejada vitória frente aos rebeldes. A situação em Aleppo é o retrato da barbárie humana fomentada pelo fracasso da diplomacia humanitária dos EUA e da Rússia. Não existe verdadeira pressão política proveniente de um desejável entendimento entre EUA e Rússia para a trégua entre Assad e rebeldes. Aliás, a mais recente rejeição das propostas francesa e russa para a situação na Síria durante sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas do dia 8 de outubro de 2016, com os EUA a vetar a proposta russa e a Rússia a vetar a proposta francesa, demonstra a visível tensão entre as potências.

A tensão entre os Estados Unidos e a Rússia acerca da situação síria pode relembrar o cenário da Guerra Fria. No mês de outubro de 2016, Bashr al-Assad e Vladimir Putin assinaram um acordo para o reforço militar da base russa de Tartous, única instalação bélica da Rússia no Mar Mediterrâneo. Além do mais, o Ministério da Defesa da Rússia tem ameaçado abertamente derrubar aviões dos EUA no espaço aéreo sírio, e afirma que os militares sírios possuem sistemas de mísseis de superfície. Isto significa que devido a sua posição geográfica, a Síria é de interesse vital para a diplomacia russa. No âmbito geoestratégico, a consolidação de uma posição preeminente na Síria tem sido um dos objetivos fulcrais da nova doutrina militar russa.

Entretanto, as barbáries humanas não se delimitam exclusivamente na crise síria. Elas também são frequentes no Afeganistão, Iêmen, Iraque, Líbia, Palestina, Paquistão e Turquia. O nível do sofrimento humano está em constante crescimento no mundo árabe e no continente africano. Isto revela uma comunidade internacional com capacidade reduzida para a devida concertação política e diplomática de prevenção e resolução de conflitos. Segundo o OCHA (2015b), “a crise exige uma solução política urgente. Enquanto se aguarda essa solução, os intervenientes humanitários continuarão a trabalhar em conjunto para estender uma tábua de salvação às pessoas mais vulneráveis na Síria”¹⁴⁸.

O atual momento de transição no mundo árabe advém da perceptível viragem no quadro geopolítico resultante do declínio da hegemonia dos Estados Unidos e da nova doutrina militar russa. Este momento de transição pode produzir uma situação de imprevisibilidade sem precedentes neste século. Após a Guerra Fria, a fase unipolar da hegemonia norte-americana evidenciava enorme concentração de poder nos Estados Unidos, onde sua incontestável supremacia militar era suficiente para garantir apoio daqueles Estados que não se sentiam ameaçados, causando algum desconforto naqueles que defendiam ações e medidas para se tentar equilibrar a balança de poder.

Na ordem humanitária, os EUA permitiram a instauração do período liberal com a realização de intervenções humanitárias sob os princípios da responsabilidade de proteger. No entanto, aquilo que se seguiu no período pós-11 de Setembro (guerra contra o terrorismo no Afeganistão e Iraque) sugeriu uma mudança no sistema. A falta de entusiasmo em relação a intervenção no Iraque revelada pela diplomacia europeia, chinesa e russa sugeriu que o cenário poderia vir a ser modificado. A partir de então, começa a se manifestar um acelerado ritmo de impunidade e imprevisibilidade no mundo moderno. Tanto o 11 de Setembro de 2001 quanto o genocídio de Ruanda de 1994 despertaram processos de mudanças que trouxeram à tona os problemas que já existiam. Brown e Ainley (2012, p. 419) afirmam que “o terrorismo islâmico precedeu em alguns anos, ou até décadas, o 11 de Setembro, e o Ruanda pouco fez do que ilustrar a óbvia incapacidade da chamada comunidade internacional para impedir que os governos perpetrem terríveis atrocidades sobre suas próprias populações”.

¹⁴⁸ “The crisis requires an urgent political solution. Pending such a solution, humanitarian actors will continue to work together to extend a lifeline to the most vulnerable people in Syria” (OCHA, 2015b).

Nesse meio-tempo, tanto Saddam Hussein quanto Slobodan Milosevic¹⁴⁹ sentiram a intensidade da hegemonia dos Estados Unidos. Para Chris Brown e Kirsten Ainley, “ [...] as potências que poderiam ter adotado uma estratégia de equilíbrio não o fizeram, previsivelmente porque não se sentiram ameaçadas”. Chris Brown e Kirsten Ainley acrescentam que “é discutível se este período de relativa harmonia entre as grandes potências deve ser atribuído a uma convergência de regimes ou a algum outro fator, mas essa harmonia e convergência ideológica pareciam indiscutíveis” (Brown & Ainley 2012, p. 421).

António Guterres, o novo Secretário-Geral das Nações Unidas a partir de 2017, relembra que quando exerceu o cargo de Primeiro-Ministro Português entre 1995 e 2002, o sistema internacional passava por uma fase unipolar de hegemonia norte-americana. Conforme a justificativa do ex-Alto Comissário do ACNUR, “houve uma primeira fase complexa, com os Balcãs e o Cáucaso, mas era evidente que havia uma grande concentração de poder nos Estados Unidos. Nunca houve um sistema de governança eficaz a nível mundial, mas havia relações de poder claras” (Guterres, 2014).

Desde o início deste século, a conjuntura internacional tem-se modificado. O poder hegemônico dos Estados Unidos no prosseguimento da guerra contra o terror no mundo árabe pareceu ter sido menos consensual em comparação as suas ações na década de 1990, resultando em diversas instabilidades na região. O poder hegemônico dos Estados Unidos provocou o agravamento de problemas que já existiam, como o sectarismo e o radicalismo islâmico. Já no âmbito da diplomacia internacional, os Estados Unidos foram perdendo apoio de aliados, como Alemanha, França e Índia.

Segundo indicam Brown e Ainley (2012, p. 422), “alguns teóricos sugeriram que estes países estavam na verdade envolvidos numa tentativa de contrabalançar o poder dos EUA”. Verdade seja dita que as posições diplomáticas da Alemanha, França e Índia contra a política externa dos Estados Unidos para o Médio Oriente não foram tentativas de equilíbrio de poder. Foram simplesmente diplomacias convencionais no seio da ONU; grosso modo, tentativas diplomáticas para influenciar e pressionar a possível mudança de posicionamento da política externa dos Estados Unidos. Já o comportamento militar russo na Síria e no Leste Europeu, ao demonstrar uma capacidade de resposta contra as agressões ocidentais, pode se aproximar à uma tentativa de contrabalançar o poder dos Estados Unidos.

¹⁴⁹ Ex-Presidente da Sérvia acusado pelo Tribunal Penal Internacional por crimes de guerra e contra a humanidade na Bósnia, Croácia e Kosovo após a intervenção da OTAN na antiga Iugoslávia.

Os atuais comportamentos militares de russos e chineses podem significar uma provável viragem no quadro geopolítico mundial, assim como uma tentativa de equilíbrio de poder. Contudo, para a teoria realista, o indicador singular do poder relativo é o poder militar. Há de se prever, então, que os Estados Unidos continuariam a garantir sua supremacia, mesmo com o declínio de sua hegemonia, pois tanto Rússia quanto a China ainda não estão em posição de desafiar os no âmbito militar. Verifica-se que os quinhentos e noventa e seis bilhões de dólares gastos com defesa militar do governo norte-americano no ano de 2015 ultrapassam os gastos somados dos governos da Rússia, da China, do Japão, da Arábia Saudita, da Alemanha, Israel, França e Reino Unido.

Convém ressaltar que a dimensão contemporânea da força militar tem danificado as relações de poder. Nos últimos anos, governos de potências regionais e mundiais estão manifestando uma forte inclinação para a doutrina nuclear, o que pode implicar maior complexidade na nova configuração de poder.

Os Estados que se sentem ameaçados pelo poder convencional dos EUA parecem não desistir das armas nucleares. Em contrapartida, o idealismo e o construtivismo são teorias que surgem com argumentos que procuram justificar a razão do fortalecimento de uma governança mundial. Para estas teorias, a consolidação da governança global é desejável e inevitável, pois o recurso às armas nucleares se configura como comportamento imoral e autodestrutivo. A nova configuração de poder sustentada no armamento nuclear aparenta ser abstrata, o que dificulta diretamente na concretização das concertações políticas e diplomáticas no que corresponde a prevenção ou resolução de conflitos.

Somente a dissuasão nuclear permitiria a discussão plausível no que toca o alívio ao sofrimento humano e proteção aos refugiados. Enquanto isto, Rússia e China parecem não manifestar grandes preocupações com o alívio do sofrimento humano. Em poucas palavras, o jornalista Paul Wood descreve que “ [...] a circunstância inescapável para aqueles que querem intervir – ou intervir ainda mais – é que a angústia de Aleppo não advém apenas do trabalho da Força Aérea Síria; os aviões russos estão atacando também”¹⁵⁰. Sendo assim, Paul Wood constata que “na verdade, os pilotos russos provocam ainda mais terror que o regime. Eles voam tão alto que as pessoas no terreno escutam os motores do jato somente após a bomba explodir – não há nenhum aviso do ataque”¹⁵¹ (Wood, 2016).

¹⁵⁰ “[...] the inescapable fact for those who want to intervene — or intervene further — is that Aleppo’s anguish is not the work of the Syrian air force alone; Russian planes are attacking too” (Wood, 2016).

¹⁵¹ “In fact, Russian pilots instill even more terror than the regime’s. They fly so high that people on the ground hear the jet’s engines only after the bomb has exploded — there is no warning of the attack” (Wood, 2016).

A Rússia, seguida pela China, objetivam apenas a reafirmação geoestratégica de suas esferas de influências e o fortalecimento da capacidade de resposta frente as possíveis agressões ocidentais que se verificam em focos de tensões no Leste Europeu, no Médio Oriente e Mar da China. Neste sentido, enquanto russos e chineses não refletirem sobre uma reformulação cosmopolita e humanitária que consiga responder as reais necessidades dos contextos de crises humanitárias, a nova configuração de poder vai permanecer agravando o choque entre as civilizações e a promover desordens incontornáveis. A recente invocação do governo russo de exercícios de proteção civil em escala nacional de preparação para uma guerra atômica ressalta este cenário de imprevisibilidade.

Talvez a solidificação do multilateralismo possa conferir à ONU maior projeção para a governança global, deixando de ser meramente um sistema de debate ao nível mundial. Em conformidade com a visão de António Guterres, “o que acontece é que hoje não vivemos num mundo bipolar, não vivemos num mundo unipolar, mas também não vivemos num mundo multipolar”. Segundo o novo Secretário-Geral das Nações Unidas, “vivemos num mundo relativamente caótico em que, continuando a não haver um sistema de governança ao nível mundial, as relações de poder deixariam de ser claras e, quando isso acontece, concebe-se uma situação de imprevisibilidade e de impunidade”. Guterres frisa que “a influência dos EUA é hoje menor. Há novas potências emergentes, embora nem sempre seja clara sua estratégia. A Rússia vive hoje uma situação complexa, que gera uma enorme imprevisibilidade”. Por fim, Guterres relembra que “em todas as questões decisivas, o Conselho de Segurança foi incapaz de agir e isso é particularmente preocupante” (Guterres, 2014).

António Guterres parece acreditar que a evolução económica dos diferentes atores o sistema internacional pode oferecer a oportunidade de que o sistema se encaminhe para uma multipolaridade. Para tanto, o grande desafio estaria no reforço das estruturas multilaterais, pois um mundo multipolar sem uma arquitetura multilateral pode se configurar de uma maneira excepcionalmente perigosa. A seguinte perspectiva multilateral se reflete de forma explícita no discurso do senador norte-americano John McCain¹⁵², durante a corrida presidencial de 2008. O então candidato republicano declarou que “[o nosso] grande poder não significa que possamos fazer tudo aquilo que queremos sempre que queremos, nem devemos presumir que dispomos de toda sabedoria e de todo o conhecimento necessários para ter êxito”. Em seguida, John McCain referiu que “temos de escutar as ideias e respeitar a vontade coletiva dos nossos aliados

¹⁵² McCain, J. (2008), *Financial Times*. Londres. SNI IN Brown, C. & Ainley, K. (2012). *Compreender as Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

democráticos”. Concluindo, “quando acreditamos que é necessária uma intervenção internacional, quer seja militar, econômica ou diplomática, temos de tentar convencer os nossos amigos de que temos razão. Teremos, porém, de estar igualmente disponíveis para sermos convencidos por eles” (McCain, 2012, p. 427).

Não surpreenderia se Barack Obama adotasse o mesmo discurso. Todavia, o comportamento da política externa dos EUA não tem sugerido que a Organização das Nações Unidas, tal como se constitui atualmente, evolua para além de um sistema de debate a nível mundial. A criação de formas multilaterais de governança global se torna imprescindível para garantir um sistema eficaz de cooperação internacional na defesa da segurança humana, contudo se verifica que a sociedade de Estados não tem-se engajado numa concertação política e diplomática para a adoção de medidas satisfatórias no que tange a resolução dos conflitos, crises humanitárias e problemas migratórios, definindo um sistema internacional constituído por uma fraca estrutura multilateral.

No que respeita a crise de refugiados do Médio Oriente, após verificar a inquietação referente a solução política, o principal desafio incide na dissolução da atual incapacidade dos Estados para chegarem ao consenso do compromisso global favorável à segurança humana. Possivelmente, a adoção da recente Declaração de Nova Iorque para a defesa dos direitos de migrantes e refugiados consiga converter este contexto de modo satisfatório. Adotada no 71º Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 19 de setembro de 2016, a Declaração de Nova Iorque expressa uma necessária e até então negligenciada vontade política para a proteção dos direitos dos refugiados e migrantes. Embora tardiamente, a Declaração de Nova Iorque simboliza um extraordinário esforço coletivo para se atender os desafios das migrações forçadas através de ideias cosmopolitas. Finalmente, a sociedade de Estados parece que está percebendo que o destino de milhares de pessoas que fogem da guerra e de perseguições arbitrárias depende de um compromisso global para uma migração segura. Além disto, a Declaração de Nova Iorque prevê um pacto global para os refugiados até o ano de 2018, e pressupõe diretrizes acerca do tratamento aos deslocados para o alcance de maior responsabilidade global em relação ao acolhimento e suporte deste crescente grupo vulnerável.

Resgatando os valores humanitários, António Guterres constata que “se alguma contribuição deu a civilização europeia à civilização universal, ela tem muito a ver com os valores do Iluminismo – a tolerância e o primado da razão. Ora, esses valores que tínhamos como adquiridos deixaram de existir” (Guterres, 2014).

Em momentos de desordens, muitas questões não encontram respostas. O pensamento utópico ganha força por defender a justiça diante de uma realidade cuja paz social está enfraquecida. Conforme a visão utópica, o homem é um ser dinâmico e o direito é criado por homens e para os homens. Em virtude disto, a jurisprudência não deve ser estática, cabendo ao direito seguir os processos de transformações sistemáticas tendo em conta novas aspirações humanas que buscam a igualdade, a paz, a ordem e a justiça entre os povos no ambiente internacional. Baseando-se nesta linha de pensamento, a visão utópica pode servir como instrumento de transformação em momentos de crises e desordens. Enquanto o atual sistema internacional está vinculado ao realismo, pode ser que o futuro dependa da concretização do pensamento utópico.

A Declaração de Nova Iorque pode ser um pressuposto para a futura e necessária concretização do pensamento utópico assente em valores cosmopolitas de hospitalidade e justiça entre os povos. Isto pode significar que a solução utópica não está necessariamente associada à reformulação do Conselho de Segurança ONU através da expansão do número de membros permanentes. Sob outra perspectiva, o que deve estar em causa é justamente um concerto cosmopolita que permita o compartilhamento de abordagens e visões que coordenassem intervenções para a proteção da pessoa humana. Este concerto cosmopolita se aproxima da filosofia kantiana sustentada pela “federação de Estados livres”, na qual se ordena por uma “república mundial” antagônica à guerra e de expansão contínua. Ademais, a exclusão do poder de veto permite a abertura de fóruns onde os Estados podem articular suas ações dentro de um sistema de segurança internacional de proteção humana.

A formalização desta ideia utópica não tem recebido apoio suficiente das potências regionais e mundiais, particularmente dos países europeus, perturbados com as questões migratórias e nacionalismos exacerbados que têm provocado processo de enfraquecimento institucional da União Europeia. Berço das ideias iluministas e cosmopolitas, a Europa parece menosprezar estes valores antes adquiridos no processo de construção europeia. Hoje, as influências do nacionalismo agressivo e do fundamentalismo religioso intensificam os conflitos étnicos e religiosos através de incidentes cada vez menos isolados de racismo e xenofobia. É ultrapassando as desconfianças que a comunidade internacional poderá se unir de forma positiva frente aos problemas humanitários.

Segundo Chomsky (2016), “entre os cidadãos, existem honrosas exceções. Mas a reação dos Estados é uma desgraça moral, deixando de lado sua considerável responsabilidade para as circunstâncias que obrigam pessoas a fugir para salvar suas vidas”¹⁵³. As exceções honrosas entre os cidadãos estão comprovadas no estudo realizado pela Amnistia Internacional com vinte e sete mil pessoas de vinte e sete países que acolhem refugiados. Este estudo foi o pioneiro relativamente a natureza comportamental das sociedades com os refugiados, e manifesta um resultado surpreendente: quatro a cada cinco pessoas não hesitam em acolher os refugiados. A Amnistia Internacional conclui que oitenta por cento das pessoas inquiridas é a favor do acolhimento e da integração dos refugiados na sociedade.

Potências como a China, Alemanha e Grã-Bretanha encabeçam a lista de países com o maior número de cidadãos a favor do acolhimento. A Amnistia Internacional também conseguiu concluir com o estudo que um em cada dez dos inquiridos está disposto a receber e acolher refugiados em seu próprio lar. Contudo, o consenso de um compromisso global tem sido um desafio para as organizações humanitárias. A surpreendente retirada do Médicos Sem Fronteiras do *World Humanitarian Summit (WHS)*¹⁵⁴ evidencia um desentendimento diplomático que demonstrou a falta do necessário consenso mútuo entre as principais organizações da ordem humanitária. Ben Parker, colaborador para o jornal eletrônico de cariz humanitário IRIN News, considera que a principal justificativa da saída dos Médicos Sem Fronteiras do WHS está na pretensão das Nações Unidas na dissolução do sistema da ação humanitária para o desenvolvimento mais amplo baseado em agendas políticas.

Segundo as considerações de Ben Parker, “o MSF alega que o caráter excepcional da resposta humanitária é distinto do ‘desenvolvimento’. Muitas ONGs trabalham no desenvolvimento e emergências”¹⁵⁵, porém, “o MSF incorpora um papel mais estreito na resposta para com as necessidades médicas em crises, enfatizando os princípios humanitários da imparcialidade, independência e neutralidade, em termos gerais, as tradições do movimento da Cruz Vermelha”¹⁵⁶ (Parker, 2016).

¹⁵³ “Among citizens, there are honorable exceptions. But the reaction of the states is a moral disgrace, even putting aside their considerable responsibility for the circumstances that have compelled people to flee for their lives” (Chomsky, 2016).

¹⁵⁴ Conferência internacional sediada em Istambul, no mês de maio de 2016, que reuniu os principais intervenientes humanitários para a discussão de questões imprescindíveis na melhoria do sistema humanitário, entre elas a efetividade da ação humanitária em situações de guerra.

¹⁵⁵ “The exceptional nature of humanitarian response, distinct from “development”, is what MSF says needs robust defense. Many NGOs work across development and emergencies” (Parker, 2016).

¹⁵⁶ “MSF sticks to a narrower role in responding to medical needs in crises, emphasizing the humanitarian principles of impartiality, independence and neutrality, broadly in the traditions of the Red Cross movement” (Parker, 2016).

O desentendimento diplomático entre o Médicos Sem Fronteiras e as Nações Unidas colocou em causa a utilidade do evento, onde foram discutidas propostas para a clarificação dos papéis do sistema de coordenação das agências das Nações Unidas em diferentes contextos humanitários. No WHS foi apresentado um quadro comum para a efetividade da assistência humanitária mediante o reconhecimento da partilha de responsabilidades e diferentes papéis e valores dos atores humanitários. Também foram propostas medidas que podem assegurar um maior envolvimento sistemático das populações afetadas nos estágios da resposta humanitária, concedendo-lhes mais voz e oportunidades.

Todavia, os Médicos Sem Fronteiras contestam que a aplicação liberal do termo humanitário tem sido inoperante, criando uma tensão desnecessária entre duas naturezas que devem ser mantidas separadamente, a política de desenvolvimento e os imperativos humanitários. Em entrevista concedida à Bem Parker, Vickie Hawkins, diretora executiva do MSF britânico, relata que a ausência do Médicos Sem Fronteiras no WHS não representa seu afastamento do sistema internacional. Ben Parker descreve que a diretora Hawkins “ [...] ressaltou que o MSF continuará se envolvendo em abundância nos fóruns internacionais, por parte do Conselho de Segurança da ONU ao G7. Mas Hawkins considera que ‘há uma ausência de foco na parte humanitária do *World Humanitarian Summit*’”¹⁵⁷ (Parker, 2016).

A declaração de Vickie Hawkins se efetiva na prática. Em reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 28 de setembro de 2016, a Presidente do MSF, Joanne Liu, reivindicou pelo cumprimento aos princípios humanitários no mundo árabe, particularmente ressaltando a situação em Aleppo e no Iêmen. Joanne Liu acusou os Estados de impunidade, afirmando que as atuais condutas de guerra não conhecem os limites. A Presidente do MSF acrescenta que seja na Síria ou o Iêmen, quatro dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança estão envolvidos nos ataques que violam o direito humanitário. Conforme Parker (2016), “o MSF acredita que o apelo por ‘compromissos’ de qualquer e todos os participantes, pequenas ONGs ou as superpotências, é ‘colocar todos no mesmo nível’, ignorando as responsabilidades específicas que os Estados têm para a defesa e aplicação do DIH”¹⁵⁸.

¹⁵⁷ “[...] stressed that MSF would continue to engage in plenty of international forums, from the UN Security Council to the G7. However, she claimed, there’s ‘a lack of focus on the humanitarian part of the World Humanitarian Summit’” (Parker, 2016).

¹⁵⁸ “MSF believes the summit’s call for ‘commitments’ from any and all participants, small NGO or world superpower, is ‘putting everybody on the same level’, ignoring the specific responsibilities states have towards upholding and implementing international humanitarian law” (Parker, 2016).

Definitivamente, os Estados são os verdadeiros decisores das questões dilemáticas em relação ao futuro da humanidade. Assim sendo, uma visão prospectiva deve incidir no compromisso que os Estados estarão obrigados a assumir, cedo ou tarde, para a construção da paz através de um multilateralismo efetivo. A efetivação desta visão prospectiva depende de uma diplomacia centralizada em dois níveis, o específico e o amplo. No tocante ao nível específico estão as formas alternativas de proteção das vítimas de guerra, sobretudo a abertura de canais migratórios mais seguros. Em parceria com as organizações humanitárias, os Estados devem utilizar técnicas diplomáticas para a facilitação de procedimentos que acolham deslocados que fogem da guerra (a saber: *safe-havens*, *safe-zones* e *safe-harbors*).

No entanto, haverá situações onde o recurso da força seja necessário. Um incidente exemplar foi a tomada da cidade iraquiana de Fallujah, em maio de 2016, levada a cabo pelo exército iraquiano e forças xiitas apoiadas pela coligação internacional, permitindo a abertura de uma rota segura aos refugiados. A rota *al-Salam* (“paz”, em português) está completamente protegida, e milhares de iraquianos já a utilizaram como opção segura de fuga das zonas controladas pelo Daesh.

Outro caso exemplar foi a conversação entre as Nações Unidas e o regime Assad, em janeiro de 2016, para a entrada de assistência humanitária na cidade síria de Madaya, onde os moradores sofriam há seis meses de fome e desnutrição. Madaya representa mais uma entre as diversas cidades árabes que sofrem das consequências da guerra. As emergências complexas atingem escalas sem precedentes, onde a fragilidade política e diplomática dos Estados se torna uma agravante. A nítida falta de vontade política da comunidade internacional na resolução dos conflitos dificulta a resposta humanitária, o que reduz a capacidade para o diálogo com os beligerantes. Consequentemente ocorre a obstrução da gestão, cogestão, coordenação e absorção local da assistência que possa chegar nas zonas afetadas. Na concepção de António Guterres, os Estados e as organizações humanitárias devem fazer um grande esforço diplomático para a correção da cooperação para o desenvolvimento tendo em conta a nova realidade. Assim, o entendimento entre as Nações Unidas e o Médicos Sem Fronteiras se torna imprescindível para que isto ocorra, mas ao mesmo tempo complexo, pois os princípios do Médicos Sem Fronteiras são apolíticos e seguem uma linha de respostas de emergências humanitárias.

De acordo com António Guterres, “em primeiro lugar, as necessidades do ponto de vista humanitário estão a crescer exponencialmente. E os orçamentos humanitários não acompanham esse crescimento”. Assim sendo, é presumível que ocorra uma inadequada administração e absorção local da ação humanitária. Entretanto, em consonância com a afirmação de António Guterres, “ [...] as políticas de cooperação para o desenvolvimento representam oito vezes os valores da ajuda humanitária. Simplesmente, essas políticas não têm em conta a mobilidade humana e é fundamental que a passam a ter” (Guterres, 2014).

Já o nível amplo da visão prospectiva consiste de forma direta na responsabilidade partilhada entre os Estados para a estabilização das sociedades vulneráveis, levando em consideração os refugiados e a segurança coletiva. Em 2016, no seu último ano no cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon sugere uma “Agenda para a Humanidade”, solicitando que o princípio da humanidade não seja reconhecido apenas como um imperativo moral, mas que seja também uma necessidade estratégica.

No WHS se consolidou um apelo humanitário de vinte bilhões de dólares para a resposta das necessidades de quase noventa milhões de vítimas da beligerância humana ou da força da natureza. A “Agenda para a Humanidade” de Ban Ki-moon e o apelo humanitário do WHS são circunstâncias essenciais para que a comunidade internacional perceba que a estabilização das sociedades vulneráveis e da segurança coletiva assente na segurança humana dependem estreitamente de uma responsabilidade partilhada.

Na atualidade, o sistema mundo significa uma rede global de responsabilidades onde ninguém pode escapar. Além disto, será de tremenda ingenuidade omitir a existência de uma lealdade global que reside no conceito de humanidade. Estudos internacionais comprovam o progresso do nível de lealdade global, evidenciando que as pessoas querem viver livre do medo, onde possam prosperar sem discriminação, com maior liberdade e dignidade. A comoção da sociedade global face aos flagelos humanitários conseguiu mobilizar doações em números sem precedentes nos últimos anos. Simbolizando as exceções honrosas de Chomsky, estas pessoas podem servir como exemplo para que os governos assumam um compromisso comum inspirado em ideias plurais e cosmopolitas que não desperdicem o imperativo moral e a necessidade estratégica que implica o conceito de humanidade.

Um compromisso respaldado por ideias plurais e cosmopolitas não se concretizará se ninguém o corporizar. Enquanto a única reação disponível permaneça sendo uma resposta irracional e de revolta, a solução política para os conflitos estará mais distante. Ao passo que a comunidade internacional persistir em apoiar o ressentimento e a rejeição, a restauração de uma vida civil normalizada no mundo árabe estará distante, assim como o regresso voluntário dos refugiados e a reconstrução pós-conflito. Talvez no futuro próximo a comunidade internacional desempenhe medidas que poderão garantir a efetividade da proteção da pessoa humana. Cedo ou tarde, os líderes mundiais passarão a dar maior ênfase na cooperação para a redução das emergências complexas. Para tanto, faz-se necessária uma conscientização para se investir na humanidade. Somente uma responsabilização consegue reprimir a semente da discórdia que infelizmente parece insistir em não abandonar as relações internacionais.

CONCLUSÃO

A migração forçada é um fenómeno global que não tem lugar e espaço de tempo determinado. Este fenómeno pode ocorrer a qualquer instante em qualquer região afetada pela violência humana ou força da natureza. Provavelmente, se realizar-se a revisão genealógica de cada família, não se deve descartar a hipótese de se descobrir que em certa época algum antepassado foi forçado a fugir de seu país de origem, ora escapando da guerra, ora fugindo da discriminação e perseguição.

Em relação ao tema, não parece excessivo afirmar que os efeitos sociais e abalos psicológicos causados pelo atual flagelo humanitário do Médio Oriente continuarão a fazer parte das gerações futuras. Na Síria, a opressão sectária do regime de Bashr al-Assad, a violência dos rebeldes, o terrorismo brutal do Daesh e os bombardeios da Rússia e da coligação ocidental liderada pelos Estados Unidos continuam a destruir cidades e vilas, vitimando milhares de civis e forçando a fuga dos sobreviventes.

No Iraque, o sectarismo governamental é semelhante ao da Síria. Ao passo que a brutalidade sanguinária do Daesh e os bombardeios aéreos da coligação ocidental massacram milhares de civis, não se pode prever qualquer possibilidade a curto prazo para o fim das deslocações forçadas. Os cenários no Afeganistão, no Iêmen, na Líbia e na Palestina parecem seguir o mesmo roteiro.

A dissertação não propôs uma solução fácil para a crise de refugiados do Médio Oriente. O concerto diplomático e político assinalado pela renovação de um compromisso global na garantia da segurança humana se converte numa tarefa complexa. Os conflitos de interesses, as diferenças culturais e religiosas impedem uma ética universal capaz de sustentar um executivo global para a preservação da ordem e da justiça nas relações internacionais. Além de tudo, atualmente nenhuma potência mundial é poderosa o suficiente para resolver unilateralmente os desafios globais. Nesse sentido, a luta contra o fundamentalismo religioso, a xenofobia e a violência sectária deve receber empenho multilateral. Seguindo este caminho, a solução para os conflitos no Médio Oriente dependeria do reforço da ação humanitária e do incansável esforço político e diplomático entre a comunidade internacional e os beligerantes para se garantir um processo de paz e reconstrução.

O objetivo geral pretendeu prover uma análise longitudinal sobre o papel da diplomacia internacional no contexto humanitário e geopolítico do Médio Oriente. Em geral, as técnicas diplomáticas verificadas no mundo árabe se revestiram por instrumentos realistas para o alcance dos interesses dos Estados definidos em termos de poder.

As ações diplomáticas dos Estados na tentativa de solucionar o problema tem-se aproximado ao padrão higienista da ação humanitária, incapaz de resolver a crise de refugiados com efetividade. Por efeito da compreensão da ordem humanitária, verifica-se que as ações diplomáticas das organizações humanitárias se aproximam ao padrão cidadania global, cujo reivindica aos atores internacionais por medidas que assegurem a justiça e proteção aos grupos vulneráveis, aplicando uma razão universalista de segurança humana.

Mediante a identificação dos eventos geopolíticos cronológicos que de certa forma ajudaram a estimular a ocorrência da crise de refugiados do Médio Oriente, conclui-se que a política do poder - instrumento conservador das posições e defensor das reivindicações das políticas externas - se manifesta como principal mecanismo político e diplomático para levar à cabo ações militares responsáveis pela criação do fenómeno *war and migrations*. Partindo desta constatação, presume-se que toda ação militar, na ausência da autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (como no caso do Iraque em 2003), representa um perigo para a estabilidade e segurança humana.

Equivocadas escolhas políticas de treze anos atrás ameaçaram a segurança e estabilidade do Iraque e de todo o Médio Oriente, sendo que seus efeitos ainda são visíveis. Na Guerra Civil Síria, as conversações de Genebra sobre o cessar-fogo expressam preocupações por causa da aparente falta de progresso. Para que haja a efetiva suspensão dos crimes de guerra, dos atos de terrorismo, das graves violações aos direitos humanos e humanitário, e, por último, o enfraquecimento do autoproclamado Estado Islâmico, as partes em conflito devem agir de forma construtiva na direção de uma transição política baseada em uma organização nacional credível, inclusiva e não-sectária.

No que diz respeito à Palestina, a ilegalidade dos assentamentos israelenses em áreas ocupadas tem sido um empecilho para a resolução pacífica da controvérsia. Para que não haja maior prolongamento da crise humanitária na Palestina, as medidas diplomáticas devem ser tomadas para tentar se inverter atuais tendências negativas, a fim de avançar em uma solução de dois Estados. Infelizmente, o Conselho de Segurança não tem exercido planamente suas responsabilidades para uma liderança ativa no que tange a criação de um Estado livre, independente e soberano para o povo palestino.

A última resolução adotada pelo Conselho de Segurança da ONU sobre a questão da Palestina foi há sete anos. Enquanto isso, a crise humanitária em Gaza é dramática, com atos de violência cometidos por ambos os lados que tiram a vida de inúmeras vítimas inocentes, determinando um sofrimento humano interminável.

É sabido que os bloqueios e as retaliações contra civis inocentes não contribuí para o cumprimento das aspirações de árabes e de israelenses para a desejável estabilidade e paz sustentável na região.

Na Líbia, a intervenção da OTAN para a destituição de Gaddafi provocou uma série de desordens internas que ameaçaram a segurança europeia. A Líbia tem sido o ponto de partida de rotas marítimas para refugiados com destino ao velho continente. Consultado com frequência durante o estudo, o relatório *Fragile States Index 2015* retrata que os Estados mais frágeis do mundo - entre eles a Líbia - são ou já foram alvos de ações militares executadas por potências ocidentais. Atualmente, o Estado líbio vive um vazio político, dominado em grande parte por milícias, visto que o novo governo não tem conseguido consolidar sua autoridade política e territorial. Para a eliminação da crise humanitária na Líbia, a comunidade internacional deve garantir pleno suporte ao restabelecimento da presença das autoridades políticas em todo o território nacional, assegurando a ordem.

No Iêmen, de um lado o apoio ocidental para a coligação liderada pela Arábia Saudita, e de outro lado, os incessantes ataques rebeldes, causam grandes estragos estruturais no país, vitimando milhares de civis inocentes. Lamentavelmente, o contexto humanitário no Iêmen é desastroso, onde a maioria dos refugiados são obrigados ao retorno, passando a viver como deslocados internos. No entanto, as Nações Unidas têm facilitado as negociações entre as partes envolvidas. Para a mitigação da crise humanitária iemenita, as negociações facilitadas pelas Nações Unidas devem contar com a cooperação entre os beligerantes no propósito de se unir esforços para a restauração da paz, conduzindo ao novo projeto constitucional, uma reforma eleitoral e instauração de eleições gerais em tempo hábil.

Assim como no Iraque, a situação no Afeganistão revela que a intervenção dos Estados Unidos em 2001 foi um perigo para a estabilidade mundial. Os Talibãs se fortaleceram depois da retirada das tropas ocidentais, aproveitando-se desta conjuntura para executarem um derramamento de sangue no país. Em contrapartida, os EUA agem unilateralmente a fim de combater alvos estratégicos de operacionalização dos Talibãs. Frequentemente, os bombardeios norte-americanos atingem estabelecimentos protegidos pelo DIH, como escolas e hospitais coordenados por organizações humanitárias. O Afeganistão parece ser um caso análogo da deficiência dos mecanismos jurídicos para a garantia das obrigações dos Estados. Os ataques aéreos em escolas e hospitais evidenciam que a implementação das normas humanitárias ainda sofre de profundas deficiências.

Embora as violações do DIH no Afeganistão e no Médio Oriente são reconhecidas pela comunidade internacional, a imprudência tem predominado por causa de uma discrepância consensual em relação às consequências jurídicas aos Estados responsáveis pelas violações. Imprevisibilidade e impunidade são condições frequentes em um cenário onde se predomina a inoperância de um sistema de governança a nível mundial. Quando isso ocorre, as relações de poder deixam de ser claras.

Raymond Aron destacou que a paz internacional se sujeita a pelo menos à uma das seguintes três condições: a hegemonia, o equilíbrio, ou império. Em relação à hegemonia, constatou-se que o poder hegemônico dos Estados Unidos está em declínio devido suas ações imperialistas no Médio Oriente. Por enquanto, parece que não haverá a curto prazo outra superpotência mundial que o substitua.

Referente à segunda condição, o cenário de imprevisibilidade não tem permitido a solidificação de um equilíbrio de poder consistente. Em relação ao império, esta condição não condiz com a realidade do século XXI. Desta forma, se não há um equilíbrio consistente e a hegemonia de uma superpotência, a tendência é que a paz internacional esteja distante. A configuração de poder de modo abstrato tem permitido que as potências executem medidas unilaterais em nome dos seus próprios interesses. Os Estados estariam dispostos a recorrer unilateralmente ao uso da força como apologia para a proteção humana, infringindo o artigo dois da Carta das Nações Unidas, onde proíbe o recurso ao uso unilateral da força. Por exemplo, o ataque aéreo ao hospital do MSF na cidade afegã de Kunduz foi uma operação militar unilateral executada pelos Estados Unidos. A única condição que permite o uso unilateral da força é a agressão armada, mas as crises humanitárias não se configuram como agressões armadas, e a execução de uma reação bélica unilateral viola as normas internacionais. Ou seja, as operações unilaterais podem significar um risco para a paz e estabilidade internacional. A eliminação das atuais ameaças globais requer uma ação multilateral que consiga unificar potências divergentes, como os Estados Unidos e a Rússia.

A ação multilateral diplomática e política para um cessar-fogo no Afeganistão, Iêmen, Iraque, Líbia e Síria, poderá acelerar o enfraquecimento dos Talibãs e sobretudo do autoproclamado Estado Islâmico, grupo cujo foi crescendo seu poder ideológico e territorial de acordo com as instabilidades provocadas por conflitos sectários entre governos opressores e rebeldes terroristas.

Individualmente, nem governos ou grupos rebeldes conseguem conter o autoproclamado Estado Islâmico. A trégua entre estes inimigos se torna uma condição indispensável para se alcançar uma solução política aos problemas humanitários do mundo árabe. Através de uma transição política não-sectária, as comunidades árabes deixariam de lutar pela sua própria sobrevivência, não havendo outra escolha senão manifestar seu apoio contra o autoproclamado Estado Islâmico.

Reconhece-se que esta é uma tarefa difícil, pois o ódio tem sido muito intenso. A inquietação exposta no capítulo quatro sobre a solução política requer um esforço político e diplomático entre diversos atores com interesses e ideologias divergentes, o que dificulta a consagração da paz. Após o enfraquecimento do autoproclamado Estado Islâmico por conta de uma possível trégua entre governos e grupos rebeldes, o debate para o devido estancamento dos fluxos de migrações forçadas no mundo árabe não deve estar centrado na intervenção militar, e sim sobre a sua forma de procedimento unilateral ou multilateral, congregando ou não os diversos atores internacionais para se reconquistar os territórios dominados e abrir um caminho para a reconstrução pós-conflito.

Entretanto, os grupos armados são apenas os sintomas do terrorismo. A comunidade internacional deve se concentrar em suprimir a causa, pois senão haverão outros grupos semelhantes ao Daesh no futuro. Os principais financiadores do radicalismo islâmico são os sauditas e outras monarquias do Golfo Pérsico. Para se haver um mundo mais seguro faz-se necessário combater e lutar contra a impunidade daqueles que são os verdadeiros causadores das atuais ameaças globais.

A Carta das Nações Unidas descreve que a Organização foi criada com a finalidade de prevenir a guerra, e não para regular a sua condução. Sendo assim, as crises humanitárias e de refugiados são razões naturais para a ação multilateral. Contudo, estas razões naturais têm sido uma situação paradoxal no Conselho de Segurança das Nações Unidas, visto que os interesses estratégicos e a política do poder contribuem para a inação frente aos casos que comovem a consciência humana.

Nas relações internacionais, não existem atores ‘maus’ ou ‘bons’. Existem aqueles que utilizam da diplomacia para a padronização de compromissos globais que privilegiam uma construção institucional e cumprimento jurídico da paz, bem como existem aqueles atores que ainda insistem no emprego de doutrinas realistas assentes na complementaridade entre a diplomacia e a guerra.

Finalmente, uma vez que os comportamentos dos atores estatais escrevem a História mundial, como este século será lembrado futuramente? Como um século marcado por ações unilaterais e por interesses disfarçados de ação ética? Ou pela renovação de um compromisso global em prol da segurança humana? Referente aos refugiados, os Estados continuarão a considerá-los apenas como um problema? Ou passarão a encará-los como uma grande oportunidade para se construir um futuro melhor?

BIBLIOGRAFIA

- Adiong, N. M. (2013). International Relations and Islam. In A., Adiong, N. M. (Ed.), *International Relations and Islam: Diverse Perspectives* (1^o st ed., pp. 1-8). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Agamben, G. (2000). *Means without end: notes on politics*. (v. 20). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arendt, H. (1994). We Refugees. In A., Robinson, M. (Ed.), *Altogether Elsewhere: Writers on Exile* (1^o st ed., pp. 110-119). London: Faber and Faber.
- Barkin, J. S. (2006). *International Organization: Theories and Institutions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Barnett, M. (2010). *The International Humanitarian Order*. Abingdon: Routledge.
- Beardsworth, R. (2011). *Cosmopolitanism and International Relations Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2006). *The Cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity Press.
- Beitz, C. (1999). *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Beitz, C. (2009). *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, A., Bloom, L. & Weaver, N. (2015). *Refugee Innovation: humanitarian innovation that starts with communities*. Oxford: Oxford University Press.
- Biad, A. (2006). *Droit International Humanitaire* (2^o éd.). Paris: Ellipses Édition.
- Bouchet-Saulnier, F. (1998). *Dicionário Prático do Direito Humanitário*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Brauman, R. (1997). *A Acção Humanitária*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Brown, C. & Ainley, K. (2012). *Compreender as Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. (3^o rd. Ed.) New York: Palgrave.

Chandler, D. (2004, Spring). The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping Journal*, Abingdon, v.11, n1, pp. 59-81.

Chomsky, N. (2003). *Iraque: assalto ao Médio Oriente*. Lisboa: Antígona.

Cockburn, P. (2014). *O Novo Estado Islâmico*. Carcavelos: Self Editora.

Esposito, J. L. (2002). *Unholy War: Terror in the Name of Islam*. Oxford: Oxford University Press.

Esposito, J. L. (2011). *What everyone needs to know about Islam*. Oxford: Oxford University Press.

Finnemore, M. (1996). Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In A., Katzenstein, P. J. (Ed.), *The culture of national security: norms and identity in world politics*. (1 st ed., pp. 153-185). New York: Columbia University Press.

Gray, C. (2007). *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. Abingdon: Routledge.

Halliday, F. (2005). *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harouel-Bureloup, V. (2005). *Traité de droit humanitaire*. Paris: PUF.

Inter-Agency Coordination Group [IACG]. (2016). *Inter-Agency Operational Update – Syrian Refugees in Iraq*. Geneva: Author.

International Red Cross and Red Crescent Movement [IRCRCM]. (2015). *Syria crisis: humanitarian situation, needs and response*. Geneva: Author.

Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

Kissinger, H. (2014). *World Order*. London: Penguin Books.

Ma'oz, M. (2014). The Emergence of Modern Syria. In A., Ma'oz, M. & Yaniv, A. (Ed.), *Syria under Assad: Domestic Constraints and Regional Risks* (2º nd ed., pp. 9-35). Abingdon: Routledge.

Milton-Edwards, B. & Hinchcliffe, P. (2008). *Conflicts in the Middle East since 1945*. (3º rd. ed.). Abingdon: Routledge.

- Mongiardim, M. R. (2007). *Diplomacia*. Coimbra: Edições Almedina.
- Morgenthau, H. (2003). *Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Nye, J. (2007). *Understanding International Conflicts: an Introduction to Theory and History*. New York: Pearson Longman.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA]. (2015a). *End of Year Report of Financing, Achievements and Response Challenges: Humanitarian Response Plan Afghanistan 2015*. Geneva: Author.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA]. (2015b). *Humanitarian Needs Overview 2016 – Iraq*. Geneva: Author.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA]. (2015c). *Humanitarian Needs Overview 2016 – Occupied Palestinian Territory*. Geneva: Author.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA]. (2015d). *Humanitarian Needs Overview 2016 – Yemen*. Geneva: Author.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA]. (2015e). *Humanitarian Response Plan January-December 2016: Syrian Arab Republic*. Geneva: Author.
- Pictet, J. (1986). Le droit international humanitaire: Définition. In A., Unesco (Coord.), *Les Dimensions Internationales du Droit Humanitaire* (1^{ère} éd., pp. 13-16). Genève: Institut Henri Dunant.
- Pinto, M. C. (2008). *“Infieis na Terra do Islão”: os Estados Unidos, o Médio Oriente e o Islão*. (2^º ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tadjbakhsh, S. (2010). International relations theory and the Islamic worldview. In A., Acharya, A. & Buzan, B. (Ed.), *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia* (1^º st ed., pp. 174-196). Abingdon: Routledge.
- The Fund for Peace [FFP]. (2015). *Fragile States Index 2015*. Washington: The Fund for Peace.

Turner, S. (2015, February). What is a Refugee Camp? Explorations of the Limits and Effects of the Camp. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v.28, n4, pp. 1-10.

United Nations High Commissioner for Refugees & United Nations Development Programme [UNHCR & UNDP]. (2016). *Mid-Year Report: 3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017 in Response to the Syria Crisis*. Geneva: Authors.

United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2015). *UNHCR Mid-Year Trends 2015*. Geneva: Author.

Wight, M. (2002). *A Política do Poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

WEBGRAFIA

Chomsky, N. (2016, March). Noam Chomsky for the refugee crisis. *Diem25*. Acedido em 25 de junho de 2016, em <http://diem25.org/noam-chomsky-for-the-refugee-crisis/>.

Guterres, A. (2014, Dezembro). O ano visto por António Guterres: “todos perdemos”. *Publico*. Acedido em 25 de junho de 2016, em <https://www.publico.pt/mundo/noticia/o-ano-de-antonio-guterres-todos-perdemos-1680618#>.

Parker, B. (2016, May). MSF pulls out of World Humanitarian Summit. *IRIN News*. Acedido em 25 de junho de 2016, em <https://www.irinnews.org/news/2016/05/05/msf-pulls-out-world-humanitarian-summit>.

Wood, P. (2016, October). Could the conflict in Syria lead to world war three? *The Spectator*. Acedido em 18 de outubro de 2016, em <http://www.spectator.co.uk/2016/10/could-the-conflict-in-syria-lead-to-world-war-three/>.

